

CONSTITUCION Y CONSENSO

por CARLOS CACERES CONTRERAS*

Señor Rector de la Universidad.
Señor Director del Instituto de Ciencia Política.
Señores profesores,
señoras y señores:

Agradezco a la Universidad de Chile por brindarnos esta instancia de reflexión sobre una materia tan trascendente para el país, como es la reforma constitucional.

Al mismo tiempo, debo destacar lo apropiado que resulta el título dado a mi intervención por los organizadores, referido al "consenso", que centra el análisis en lo más sustancial de los requerimientos de la etapa política que Chile está emprendiendo.

En pocos días más, la ciudadanía concurrirá a pronunciarse sobre un conjunto de reformas a la Constitución Política de la República de gran significación.

El primer presupuesto básico, que el gobierno de S.E. el Presidente Pinochet tuvo en consideración para abordar una etapa de intercambio de proposiciones con miras a una reforma constitucional, consistió en que ella fuere el fruto de un *amplio acuerdo* ciudadano. Hoy podemos afirmar que la intensa madeja de puntos de vista manifestada entre los diversos sectores y el gobierno, y el interés demostrado por todos en las negociaciones, conforman actitudes que deben ser objeto de la más alta valoración, sobre cuyas implicaciones y trascendencia pretendemos, ahora, proporcionar algunos elementos.

Desde luego, ha habido posturas disímiles. Y, en algunos aspectos, han persistido las diferencias. Pero todos hemos alcanzado altos grados de coincidencia en las materias más relevantes, acuerdo que se traduce en un marco aceptable para la actuación de los agentes de la vida plural que constituye un país.

Un segundo presupuesto inicial que el gobierno se propuso consistió en que las modificaciones que prosperaren contribuyan efectivamente al *perfeccionamiento* de las instituciones. Esta condición era ineludible porque si, de veras, queremos posibilitar un camino de participación democrática, las normas han de tener la virtud de corregir errores o mejorar el funcionamiento de los órganos del Estado, proporcionando eficacia a los sistemas previstos para dar solución a los problemas nacionales.

* Discurso pronunciado por el señor Ministro del Interior don Carlos Cáceres Contreras en el Salón de Honor de la Universidad de Chile el 7 de julio de 1989.

La orientación general de las modificaciones que se plebiscitarán, creemos, perfeccionan las instituciones, a fin de que la vida política del país se desenvuelva en el futuro con tranquilidad ciudadana, con lealtad a las normas básicas y con criterios concretos de respeto a los derechos de las personas.

Un tercer aspecto esencial, que el gobierno en todo caso señaló como fundamental para hacer esfuerzos en pos del éxito de la reforma, reside en imprimir el máximo de *estabilidad* posible al funcionamiento de todo el sistema institucional y, así, despejar el camino a los futuros gobiernos para que orienten sus energías a dar soluciones concretas a los problemas económicos y sociales que el curso histórico deparará para el país.

La reforma significa que Chile entrará a una nueva etapa política disponiendo de una Constitución que incorpora ideas básicas distintas y más profundas que las que sustentaron la de 1925.

Para alcanzar los entendimientos que el futuro exigirá de los chilenos, es indispensable repasar cuáles son estas ideas básicas de la Constitución. Su contenido y la intensidad profunda con que considera los valores humanos, y el realismo político necesario en que se asienta, debiera alcanzar la adhesión activa de las nuevas generaciones.

Bases doctrinarias de las normas constitucionales

La primera idea central en la Constitución radica en el reconocimiento de lo esencial de la naturaleza humana y en la definición sobre las relaciones entre el hombre, la sociedad y el Estado. Se trata de conceptos filosóficos, por cierto, porque un documento obligatorio fundamental no puede soslayar el punto de partida más profundo en que se fundamenta toda la organización política. También es una definición amplia, lo suficientemente abierta como para admitir en ella diversas posturas y acciones concretas.

La Constitución de 1925 comenzaba refiriéndose al Estado. La actual afirma “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Lo sustancial es la superior dignidad de todos los hombres y su condición de libres, cualidades que apuntan a su misteriosa finalidad trascendente. Tal presupuesto básico se constituye en la referencia necesaria de toda acción del Estado, no sólo en las manifestaciones de su poder ejecutivo, sino que también en la de los órganos que hacen las leyes y de los que dictan sentencia.

La libertad personal, unida a la inteligencia —por la cual el hombre conoce la realidad y puede buscar la verdad—, es el motor de la actividad propiamente humana, y esa actividad es la fuente para solucionar sus carencias. Impedirla o limitarla ilegítimamente importa atentar contra la esencia misma de su naturaleza, colocar el obstáculo más serio para el progreso de la condición humana.

Y este hombre libre e inteligente es el elemento que forma la sociedad, apoyándose con otros hombres para satisfacer necesidades específicas que por sí solo le es difícil o imposible sobrellevar, de tal suerte que cada una de estas agrupaciones, desde la familia a otras numéricamente más amplias, se justifican por las funciones llamadas a cumplir, sin que les corresponda

absorber las de otros ni, muchos menos, la de las personas individuales. Así, se llega hasta la agrupación mayor que es el Estado, el que no tiene sustancia real más que en los hombres, razón por la cual sólo se justifique en cuanto está al servicio de éstos para armonizar los componentes sociales. No son los hombres lo que se deben al Estado, ni las sociedades intermedias al Estado, sino que es el Estado el que está al servicio del hombre y ha de proteger a sus agrupaciones. De ahí deriva el concepto correcto de Estado de derecho, en cuanto exige la existencia de una situación real en que las facultades que emanan de la naturaleza misma del ser humano son reconocidos y respetados en la práctica por el aparato estatal, el cual no puede atribuirse poderes excepcionales que los subyuguen.

En este sentido, cobra un inmenso valor la moderna y amplia declaración de derechos personales que se reconocen en la Constitución de 1980, superior a todas las anteriores. Podemos decir que la no tan lejana experiencia que vivió nuestro país, de avasallamiento de las potencialidades personales fue, si no la única, fuente importante del fortalecimiento de aquella descripción de derechos y libertades. En ella ahora es más explícita la igualdad esencial en dignidad y derechos de las personas; dignidad que comienza por reconocerse en el derecho a la vida, límite fundamental a toda tentación totalitaria. Se manifiesta también en una más enfática afirmación del principio de no discriminación arbitraria, así como en la consideración de valores como la honra de la persona y de su familia, y de la libertad de su conciencia. Son mayores las opciones en materia educacional, de salud y de asociación. Se abren herramientas jurídicas nuevas que la realidad está haciendo necesarias, como la protección del medio ambiente. Se asegura con eficacia el derecho de propiedad, pilar de defensa del resto de los derechos, impidiendo regulaciones que atenten contra el acceso a él. Y se incorporan nuevas garantías: la protección general a la esencia de los derechos, para impedir violaciones indirectas a las garantías fundamentales; el recurso de amparo preventivo, para proteger la libertad personal; el recurso de protección, para corregir actos u omisiones arbitrarias de la autoridad; a todo lo cual hay que agregar el recurso contencioso administrativo, por las lesiones patrimoniales que causen los organismos públicos.

Este fortalecimiento se afianza aún más con la reforma constitucional ahora propuesta a la ciudadanía, en un triple sentido. Primero, se reconoce una mayor extensión a algunos derechos, lo que significa ampliar su campo de aplicación como, a manera de ejemplo, en lo relativo a la libertad de expresión, porque se elimina la fiscalización previa a diversas actividades y expresiones. Se suprime, además, la facultad excepcional de suspender la libertad de opinión, información y de asociación durante los estados de excepción y, en algunos casos, el derecho de reunión. Se elimina absolutamente la posibilidad de exilio. Concerniente al derecho de participación política, se moderan incompatibilidades para permitir la actividad política personal de dirigentes gremiales, siempre que no involucren a sus organizaciones, y se precisa el sentido de pluralismo político, eliminando toda interpretación de que podría impedirse sustentar ideas discrepantes. Al mismo tiempo se reafirma la procedencia de los recursos de amparo y protección, incluso durante la vigencia de situaciones de excepción, como en los estados de sitio y de asamblea.

El afianzamiento de los derechos y garantías constitucionales a las personas es tal que su protección se hace más patente al elevarse la mayoría necesaria para alterarlos, desde los 3/5 a los 2/3 de los miembros de cada una de las Cámaras de que se compone el Congreso.

La valoración de los derechos del hombre —que es mayor hoy si la medimos con la vara de la historia— no significa reducir el fin del Estado a un papel pasivo, porque, en la promoción del bien común público —aparte de lo importante y gravitante de las materias que por sí mismo incluye—, la autoridad puede, si tiene capacidad y se lo propone, imprimir una gran actividad y agilidad a su acción. Esa actividad será legítima en tanto no se avoque materias de la esfera de acción de los individuos o de otras agrupaciones. Sólo subsidiariamente incumbe al Estado asumir responsabilidades que los particulares y sus organizaciones no acometan debidamente.

De la libertad individual deriva, en último término, la libertad plural, la participación de cada ciudadano y de todos en los asuntos públicos. Es ésta la segunda idea central que queremos destacar en la Constitución de 1980. Si el hombre no fuera individualmente libre, y en todo su ser, no habría democracia.

La conciencia democrática en las normas fundamentales es muy profunda, como que todo su texto viene a ser, por una parte, una respuesta a una historia muy variada en experiencias de toda clase. En tal sentido, el sistema organizacional de la Constitución de 1980 recogió y dio solución a los vacíos y errores que en las décadas anteriores se hicieron evidentes, algunos de los cuales también fueron mencionados por anteriores Presidentes de la República.

Para establecer un marco de organización y distribución democrática de las funciones públicas, es indispensable estar asentado en la realidad de las circunstancias concretas del país, a fin de diseñar las instituciones que más acomoden a la manera de ser del pueblo chileno y con vista a su progreso. Si la Constitución no considerare la fuerza de la realidad, ésta se impondrá sobre aquélla, y lo que se llame carta fundamental no pasaría de ser más que una “hoja de papel” sin aplicabilidad alguna.

Lo que ocurrió con la Constitución de 1925 no debería volver a suceder; el país no puede progresar si el gobierno impide que se cumplan las sentencias de los tribunales; si los ministros de Estado y altos funcionarios tienen licencia para alentar esa desobediencia; o si el Presidente usurpa al Congreso su principal función, que es la de legislar, o la función de reformar la Constitución cuando participa del poder constituyente, o si viola sistemáticamente los dictámenes y actuaciones de la Contraloría General de la República, por señalar sólo algunas de las gravísimas infracciones que representó la Cámara de Diputados, en un lejano 23 de agosto de 1973, advirtiendo el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República por el gobierno socialista. Pero entonces no existía mecanismo constitucional alguno que proporcionara eficacia a las medidas que pudieran adoptarse para impedir aquellas violaciones a la institucionalidad.

El constituyente posterior no eludió su responsabilidad de asumir ese realismo y de enfrentar, por tanto, aquellos males. Identificó las amenazas y

peligros para la convivencia social, para la democracia y para el progreso de las personas: el uso de un poder totalitario, la violencia política y el terrorismo.

La participación de las Fuerzas Armadas y de Orden, junto a las máximas autoridades civiles en un órgano como el Consejo de Seguridad, que sirva de instancia, de colaboración entre las instituciones fundamentales del país, tiene su razón de ser precisamente en la necesidad de impedir excesos en casos extremos —y que fueron reales—, que llevan al derrumbe del orden democrático. La reforma propuesta al país, al incorporar un nuevo miembro civil a aquel Consejo, proporciona un elemento más para salvaguardar el debido equilibrio en las decisiones de este Consejo.

Pero donde mayormente se advierte una concepción constitucional nueva es en un mecanismo concreto de defensa del sistema democrático. Este se refiere a la exigencia de lealtad al sistema que deben guardar todos los actores políticos. ¡Porque una parte no significativa de los que se dicen demócratas, no lo fueron cuando había democracia! Porque, en verdad, usaron y abusaron del poder para desconocer los derechos de sus legítimos titulares y se arrogaron potestades totalitarias que la democracia no pudo impedir.

Es de vital relevancia, en consecuencia, haber concordado hoy, dentro del contexto de la reforma constitucional, en que el pluralismo político (y la democracia, al fin de cuentas) no admite los partidos y organizaciones cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, así como aquellos que emplean la violencia, inciten a ella o la defiendan como método político.

Esta norma central reconoce que la democracia no se defiende sola, por arte de nada, de la inacción, sino que ella misma conceptualmente lleva implícita la necesidad de herramientas institucionales para subsistir. Por sobre todo, exige que quienes participan en la actividad política tengan una doble responsabilidad: la de ser ellos mismos, con sus propias acciones, fieles y sinceros respecto del sistema político de que forman parte y que utilizan, y su responsabilidad moral e histórica de impedir positivamente las deslealtades de otros.

Unidad y consenso

Chile está en el umbral de una nueva etapa política.

Y esta entrada está marcada como una meta expresa de la propia Constitución de 1980.

Es cierto que están dados los elementos sustanciales para enfrentar con éxito esta época de modernizaciones: normas fundamentales reales, economía consolidada y políticas y planes en marcha. Pero todo ello queda entregado a hombres, con sus virtudes y debilidades. Lo mejor puede ser destruido por los hombres. La desunión conspira contra ello.

Es indispensable, entonces, abordar las posibilidades de acuerdos básicos en la sociedad chilena. No se trata de acuerdos escritos, sino de la

conciencia general sobre nuestra realidad, que incluye nuestros problemas pendientes y las vías para enfrentarlos, pero también una proyección de un mañana que ya está forjándose distinto y cada vez mejor.

Desde luego, tratándose de la sociedad global como el Estado, consenso no es unanimidad. Es imposible que millones estemos de acuerdo en todo; no sabemos qué clase de Estado o sociedad podría ser ésta. Pero sí reconocemos que un elemento de la unidad nacional —conformada por factores espirituales y materiales— es el acuerdo político sobre lo fundamental.

Por eso, tampoco se trata de un acuerdo amplio sobre acciones o programas políticos. Tal consenso, muy transitorio, puede ser frágil, incluso para sostener a un gobierno, y jamás cimiento de un sistema institucional.

Es interesante la tesis que afirma que en el siglo pasado el consenso político chileno se forjó en torno al especial sistema parlamentario que sucumbió en 1925. Sin poner en duda aquella proposición, queremos indicar que la señalamos para destacar que, en la realidad actual, muchísimo más compleja, más que un sistema de organización gubernamental —presidencial o parlamentario— quizás por intervenir en política conglomerados inmensamente más amplios, lo que puede ser objeto de consenso no es la especial relación de estructuras políticas, sino aquellas dos ideas básicas mencionadas inicialmente: un amplio campo para la esfera personal y la lealtad de los agentes políticos al sistema de normas, armonizadas ambas por la común identidad histórica y la voluntad de vivirla y proyectarla juntos. Dentro de la esfera comúnmente aceptada se pueden propiciar cambios, adecuaciones, pero con respecto a los derechos de todos.

Radicalar el consenso político en elementos tan fundamentales implica asumir como valores colectivos virtudes que la política chilena vio en algún momento desaparecer: la prudencia y la tolerancia, sin las cuales es imposible la convivencia entre seres que, en esencia, son libres e iguales.

Los conceptos anteriores llevan a afirmar que el consenso “político” forma parte de la noción más amplia de “unidad nacional”, y que entendemos por aquel la común aceptación de un gran espacio valórico, normativo y práctico, dentro del cual se puede dar lugar a la actividad política libre, en igualdad de condiciones y con fidelidad.

La democracia del futuro. Sociedad abierta a las libertades.

Dentro del gran marco consensual caben, por cierto, diferentes posturas y programas.

Creemos que, con respeto por la libertad y dignidad de las personas y con adhesión franca a las reglas del juego político, el pueblo chileno puede aspirar en paz a escoger entre opciones que sustenten programas cuyos énfasis se orienten a modelos diferentes de desarrollo de la sociedad.

Nosotros asumimos una posición bien definida.

Se ajusta ella con fidelidad máxima a las premisas constitucionales expuestas.

Concebimos a Chile como un país que puede alcanzar el progreso basado en hacer realidad el valor de la libertad en todos sus aspectos. La libertad es íntegra; comprende todas las manifestaciones externas propiamente humanas. Coartar un derecho lleva a plantearse el valor de los demás; una excepción puede poner en juego todo el sistema y derivar en generalidad. Así, el desarrollo personal y el progreso colectivo son imposibles sin la libertad. El valor moral de la libertad está integrado a la finalidad trascendente del hombre.

Por eso es que, a nuestro juicio, la forma de ser social que más se aviene con las personas es aquella que asume la esencia de ella, tal cual es, íntegra, completa, sin consideraciones parciales. La libertad es una sola. Sólo conceptualmente, por motivos prácticos, hacemos distinciones, para concretarla en las diferentes manifestaciones exteriores.

Es en ese sentido que la clase de organización que postulamos puede denominarse “sociedad abierta”, porque, por una parte, no es restrictiva de ninguna libertad, sino que está abierta a todas ellas y, por otra, porque una de sus manifestaciones más notorias es la igualdad de oportunidades, dado que aspira a reconocer a todos en concreto la misma esencial naturaleza.

Se trata, por tanto, de una “sociedad de libertades”. O, también, de una “sociedad para las libertades”: libertades individuales y libertades políticas. Ni poco de unas y más de las otras, o viceversa; sino la exacta libertad de todos. Nada se obtiene con una amplia libertad política, si se niega a la par la libertad personal, pues tal sistema deviene en el estatismo totalizador y paralizador de las sociedades humanas, que son capaces de construir grandes leviatán a costa de la miseria personal.

Creemos, por ende, en una sociedad abierta no sólo a las libertades para votar, elegir y ser elegidos, sino que, también, para desplegar todas nuestras potencialidades en la realidad plural y concreta de un país, que es mucho mayor que la de uno solo. Sólo así un esquema político animará efectivamente el progreso personal y general, porque la libertad es motor de mayor libertad, es acción multiplicadora que extiende y difunde su virtud donde espontáneamente se la deje aflorar.

Chile ha comprobado excelentes resultados de una década de extensión de las libertades, en condiciones que no han sido óptimas. Todo lo contrario, precisamente, un gran valor de los éxitos alcanzados reside también en que se han obtenido en las condiciones internacionales, económicas y políticas, más adversas que ningún otro gobierno pudo sufrir. Pero los frutos y el camino están ahí, reconociéndose, poco a poco, a veces tímidamente por quienes se inclinaban por un modelo diferente.

El mundo del mañana que la humanidad está construyendo hoy día, está próximo y es radicalmente diferente a las realidades para las cuales estaban organizadas o adaptadas las sociedades subdesarrolladas e, incluso, distinto a las categorías y maneras de pensar con que se mueven personas que tienen la pretensión de orientar y guiar a los demás.

Chile no puede detener los impulsos y pasos gigantescos que ha dado en estos valiosísimos años. Ha abierto fronteras en un mundo cada vez más

global, no merced a la solicitud de ayuda y buena voluntad de potencias que quieran cobrar por ello, sino gracias a la exposición de las bondades que es capaz de ofrecer como propias, merced a su propio esfuerzo.

Nada consolida más las relaciones internacionales sanas y mutuamente provechosas que el comercio libre, cada vez en mayor expansión. Al respecto, ha de considerarse que, en el continente que fue cuna de la mayor parte de las nacionalidades que conforman nuestros países, existe un proceso constante de integración, que es real y valiosísimo, y que está llevando a revisar y otorgar una nueva dimensión a conceptos como el de soberanía, el cual necesariamente tendrá que revestir características y manifestaciones nuevas y distintas. Pienso que nosotros por nuestra parte, como país, debemos extender nuestras oportunidades hacia el mundo que nos rodea, el cual, con el desarrollo acelerado de las comunicaciones y el intercambio general, está transformando las maneras y formas de ser de las naciones, creando una cultura planetaria y universal compatible con las particularidades de los pueblos.

El consenso en torno a los valores nacionales, al afianzamiento de los derechos personales y sobre la realidad de que la auténtica democracia debe ser preservada, es una luminosa oportunidad para abordar el futuro con optimismo, pero con realidad. Pues estoy cierto de que la sola democracia sin los derechos de las personas, sin políticas abiertas que permitan el progreso no hará posible continuar por la senda trazada y avanzar más aún.

Una reflexión final.

Toda gran obra puede ser distinta a la imaginada por su autor; incluso radicalmente diferente. Don Jorge Alessandri advertía que la experiencia histórica indicaba la necesidad de una transición política donde tuvieran una participación importante quienes habían imaginado la esencia de las nuevas normas fundamentales. Este gobierno lo ha hecho y ha recogido con generosidad muchas proposiciones que se le formularan por sectores opositores.

Pero aún más.

Conmemoramos el bicentenario de la Revolución Francesa, acontecimiento histórico que ha influido permanente y profundamente en el mundo de las ideas, y que al mismo tiempo es el mejor ejemplo de hasta dónde las buenas intenciones de los actores políticos pueden derivar hacia procesos de deshumanización creciente.

El antiguo régimen no oponía resistencia a los cambios que consideraba inevitables. Sin embargo, el proceso tomó un curso de violencia y terrorismo, provocando una hecatombe inesperada. De hecho, los ideales de libertad y democracia, que inicialmente fueron la bandera de la Revolución, quedaron destruidos bajo la guillotina y en los campos de batalla.

La Revolución dejó algunas lecciones que es imprescindible tener siempre presentes. Así ocurre con aquella que señala que, a pesar de que el hombre es el único constructor de su propio destino y el protagonista de la historia, en las grandes conmociones y agitaciones sociales no hay que esperar a confiar demasiado en las puras intenciones personales de los hombres. El movi-

miento obedece a su propia gravitación, que arrastra incluso a quienes parecen guiarlo y dirigirlo.

Es por esto que la tarea del reformador prudente no es la subversión del orden social existente, cualquiera que sea, sino que su mejoramiento, de modo que se aproxime a un proceso de desarrollo y avance de la vigencia de los valores inherentes a la persona humana. Cuando un pueblo empieza a creer que puede mejorar la sociedad indefinidamente por medio de la ley positiva, nada queda seguro: cada derecho, cada pedazo de propiedad, cada una de las instituciones que dan estabilidad y seguridad se encuentran amenazados.

Cuando los hombres pretenden derechos para lo que les plazca, terminan por conculcar los derechos esenciales. Quizás es conveniente recordar la reflexión de Edmund Burker: los hombres no hacen las leyes; sólo ratifican o infringen las leyes de Dios.

Recojamos las enseñanzas de la historia.