

LOS MARCOS DE LA CONTIENDA POLITICA

ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA
Profesor de Teoría Política y Derecho Constitucional
Universidad Católica de Chile

Se ha debatido en nuestro país, y seguramente la discusión continuará, la legitimidad y conveniencia del artículo 8º de la Constitución de 1980 que proscribe determinadas asociaciones políticas. Deseamos plantear y analizar el tema desde el punto de vista de la Ciencia Política, procurando desvincularlo de toda situación institucional concreta. No son muchos los trabajos que, en Chile, hayan abordado esta problemática con un criterio exclusivamente teórico, por lo que cualquier aporte académico a la dilucidación de los elementos ideológicos y jurídicos que ella contiene puede ser de utilidad.

LA CONTIENDA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA

Intentaremos, en primer término, precisar el significado, contenido y la razón de la procedencia de la lucha política en los regímenes contemporáneos. Si aceptamos que la controversia política supone la existencia de variadas corrientes, organizadas o no, que ofrecen fórmulas para el manejo del Estado y que plantean vías de solución para los temas que comprometen a las personas que conviven en la sociedad civil, buscando su adhesión mayoritaria y que esas corrientes son diferentes en su concepción doctrinaria y/o en sus maneras de proponer o ejecutar el acto gubernamental, concluimos que aparece clara la significación de la contienda: encuentro, generalmente antagónico, de dos o más expresiones de voluntades humanas que buscan influir decisoriamente en el destino colectivo.

Ahora bien, si ello es la controversia política, ubiquemos los elementos que la constituyen. Podemos destacar que son de naturaleza histórica, ideológica y sociocultural. Las naciones del mundo occidental, entendiéndolo por ello, particularmente, los países europeos y americanos que en la época contemporánea se dieron o conservan formas tradicionalmente constitucionales de organización estatal, han visto surgir y desarrollarse fuerzas representativas de grupos vinculados por afinidades que obedecen más a la fuerza del proceso evolutivo de su pueblo que a grandes discursos doctrinarios. Este es el elemento que ha producido, en una generalización muy aproximada, la esencia del debate político en Gran Bretaña, en los Estados Unidos de Norteamérica y en Colombia. El basamento ideológico, por su parte, ha generado la controversia en otros países que hasta hoy presentan cuadros de fuerzas políticas cuyo encuentro perfila, de modo muy determinante, la existencia de doctrinas sustentadoras de distintas posiciones. Podría ser el caso de Chile, por lo menos desde la división del partido oficial, durante el Gobierno de don Manuel Montt, hasta 1973 y, también, la situación que ocurre en países europeos de origen latino, como Francia e Italia. Por último, hay un tercer elemento tipificador de la contienda política: los factores sociales y culturales que, sin perjuicio de las influencias ideológicas que podrían denominarse secundarios, han producido realidades muy características. La presencia determinante de clases, gremios, iglesias y razas que en

una comunidad nacional o multinacional han adquirido expresión política particularizada, puede haber provocado características muy singulares en la organización y el enfrentamiento políticos. Es dable sostener que así ha sucedido, en gran medida, en Suiza y Bélgica, países en que coexisten varias nacionalidades; en los países nórdicos de destacada homogeneidad racial y de religión protestante muy mayoritaria y que así está presentándose la evolución institucional en España, donde las características locales y los regímenes autonómicos pueden ocasionar la marginación, o a lo menos la disminución de su influencia, de las ideologías de nivel nacional, en beneficio de las organizaciones políticas específicamente regionales.

Precisados, así, el significado y el contenido de la controversia cívica en el mundo de hoy, veamos cuándo es ella procedente. Porque resulta evidente que no en todo tiempo y en todo lugar esa contienda puede existir o subsistir. Para que ella tenga legítimamente lugar, es preciso que tanto el ordenamiento jurídico vigente como la práctica política admitan o reconozcan el derecho del pueblo a organizar partidos o grupos políticos de variadas tendencias doctrinarias, de múltiples expresiones locales y gremiales o de cualquier naturaleza legalmente lícita. Y acentuamos las expresiones "variadas tendencias" y "múltiples expresiones" porque ello genera el régimen pluralista de partidos, el único en que, efectivamente, se produce la controversia política. Por consiguiente, este trabajo, por su planteamiento y por su objetivo, excluye el fenómeno de los sistemas de partido único absoluto, como es el caso de la Unión Soviética, o de partido único dominante institucionalizado, como es la situación de Polonia y de Hungría, en que, técnicamente, se toleran otros grupos políticos, que no tienen representación de alguna influencia, por modesta que sea, en las áreas legislativas y ninguna posibilidad real de acceso al rango ejecutivo. Por consiguiente, si exigimos pluralismo admitido y protegido por las garantías constitucionales y por la vida política real, como requisito esencial para que sea posible, y procedente, la contienda política, estamos diciendo, de manera inequívoca, que sólo en las Democracias Constitucionales de esta época se da la controversia entre grupos cívicos que, con distintas posiciones o extracciones, buscan el favor del electorado. Porque es en el pueblo, titular de la Soberanía, en quien radica la capacidad suprema de decidir. Contienda política institucionalizada y Democracia son, sustantivamente, valores ideales que en una relación de causalidad, ya que aquélla es consecuencia de ésta, entregan el material de Ciencia Política que utilizaremos en este trabajo.

Hemos ya propuesto un cuadro de ideas que perfila el significado, el contenido y la procedencia de la controversia cívica. Debemos decir algunas palabras, con el solo objeto de dar algunos elementos definitorios, acerca de la Democracia Contemporánea. Ella es, esencialmente, un régimen de génesis, organización y atribuciones de las potestades estatales de la comunidad nacional. Ella supone generar la autoridad civil o crear el Derecho mediante la designación de gobernantes en procesos electorales o en actos plebiscitarios plurales, libres, informados, secretos y sinceros. Ella supone que los gobernantes, a quienes se entrega el ejercicio de las potestades estatales, ejecutiva, administrativa, legislativa, fiscalizadora, contralora y jurisdiccional, obren dentro, y sólo dentro, del ámbito que les indica el Derecho y por medio de actos y resoluciones que sean el producto de un adecuado equilibrio de facultades, sin que alguna autoridad pueda, arbitrariamente, adquirir o ejercer preeminencia sobre las otras. Y, finalmente, la Democracia implica que todo ese aparato estatal, institucionalmente funcionando, reconozca y respete la preexistencia de un conjunto de atributos

de la persona, y de las entidades que le son naturales, como la familia, y que hoy día se conocen, genéricamente, como Derechos Humanos.

La relación que antecede nos abre, ahora, una interrogante. En una Democracia, en la que, naturalmente, el orden jurídico admite el pluralismo y el consecuente enfrentamiento pacífico de ideas y tendencias, de organizaciones, grupos independientes y partidos, todos los cuales pretenden el favor del electorado, del pueblo, para asumir el Poder estatal, el dominio gubernativo, ¿es lícito restringir la controversia eliminando institucionalmente la participación de algunas o determinadas ideologías o agrupaciones? ¿pueden crearse por el propio régimen democrático, preceptos que limiten el juego del pluralismo político?

EL PROBLEMA PROPUESTO

En ejercicio de derechos fundamentales que consagra la Democracia, como la Libertad de Conciencia, la Libertad de Opinión y la Libertad de Asociación, pueden surgir grupos o entidades llamados partidos políticos cuyo objetivo es buscar la adhesión y esencialmente el sufragio de los ciudadanos para ejecutar desde el Poder un programa inspirado en una ideología. No es preciso que los partidos estén expresamente permitidos, ni menos regulados en un texto legal que les fije requisitos de existencia o reconocimiento y de funcionamiento y que determine las causales de su disolución. Todo esto puede existir; de hecho sucede en varios sistemas democráticos que han dictado Estatutos de Partidos u otros preceptos que, en mayor o menor grado, organizan el régimen de las colectividades de acción cívica. Pero, también, sin normativa expresa a su respecto, los partidos surgen, se desarrollan, actúan y se extinguen libremente, mediante el ejercicio de las garantías que una Democracia ofrece en su cuadro de reconocimiento de los Derechos Humanos. Ahora bien, la Democracia es el único régimen que admite la contienda cívica que lo cuestiona. Ello, como es obvio, no puede darse en los Estados totalitarios, donde el Partido único o el Partido dominante se identifica con el régimen y es su vocero, ni en los regímenes autoritarios donde, con o sin partidos, el Poder del o los gobernantes no puede ser cuestionado. En el gobierno democrático, en cambio, pueden aparecer grupos políticos que, ejerciendo el derecho a la disidencia y a la oposición que emana de la libertad de opinión, objetan o rechazan todos o alguno de los siguientes elementos:

- UNO: la acción del gobierno y la actuación de los gobernantes;
- DOS: una o más estructuras concretas del régimen político y/o de la organización económica y/o del sistema social;
- TRES: todo el régimen político, y
- CUATRO: toda la institucionalidad vigente en materia política, en el juego de los factores económicos y toda la realidad social, proponiendo, en reemplazo, cualesquiera sean los medios, un proyecto o utopía fundado en valores diferentes.

Debe anotarse que la contienda, en cualquiera de estos grados, no sólo se da entre partidos políticos, sino que también, y ello depende de la evolución histórica de cada país, entre iglesias, gremios, regiones y, en general, con la presencia muy decisiva de los llamados grupos de presión. En los regímenes totalitarios todo este enfrentamiento no puede aparecer ni manifestarse dentro de la institucionalidad, sino que sordamente, clandestinamente, en las capas

sociales inferiores o en algunos grupos raciales o religiosos o ideológicos que carecen de toda posibilidad jurídica, o de hecho, de expresar sus opiniones o creencias. A la inversa, en una Democracia esa controversia puede aparecer jurídicamente permitida y, eventualmente, regulada; pero el cuestionamiento político respecto de cualquier institución o realidad de la sociedad es admitido y no es, a priori, sancionable.

Sin embargo, como dice Carl Friedrich¹: "El error más grave y, en todo sentido más peligroso sobre la esencia y labor de la Democracia, consiste en que ésta se interpreta, erróneamente, en sentido anárquico. Se cree que en la Democracia no existe autoridad y que se debería denigrar cualquier expresión de autoridad como no democrática o antidemocrática. A causa de tales conceptos se pone en duda la Democracia en sí, como forma de orden político". En los regímenes dictatoriales y totalitarios la autoridad se ejerce en función de la persona o en función de la ideología oficial única. En la Democracia, el Poder se ejerce en otros fundamentos entre los que no están ausentes valores éticos que han dado forma y sustancia al mundo jurídico occidental. Con todos los defectos que este mundo presente en sus realidades concretas, por lo menos ha preservado los derechos esenciales del hombre a través de los tiempos.

Si la contienda política puede versar sobre los cuatro elementos que se señalaron, para intentar una respuesta a las interrogantes sobre cuándo y cómo restringir o limitar el pluralismo que admite ese debate, es preciso distinguir acerca de cuáles son los valores y bienes jurídicos, es decir, ideales de general aceptación en la vida colectiva que dan identidad a una nación (valores) e instituciones que expresan o protegen esos valores (bienes jurídicos), que pueden ser afectados por la controversia. Tomaremos, para ello, la escala de los cuatro elementos citados y que pueden ser objetos de la lucha cívica:

PRIMERO: Objeción o rechazo a la acción del Gobierno y a la actuación de los gobernantes.

No cabe duda alguna que estamos en presencia de una controversia legítima que constituye la primera expresión del juego Gobierno-oposición en una Democracia. Los Partidos y las personas que no apoyan a las fuerzas que están en el Poder pueden, lícitamente, objetar los actos de las autoridades, fiscalizarlas, acusarlas y, eventualmente y conforme a los preceptos o costumbres constitucionales, destituir las u obligarlas a renunciar. Al proceder así, no se cuestiona el régimen en sí, ni los fundamentos de la organización de la nación ni la forma de vida del pueblo. Con toda razón, en 1941, en los Estados Unidos, todavía no beligerantes en el conflicto europeo, un líder político del recién formado Consejo de la Democracia, organismo civil no gubernamental, pudo decir: "Tanto si eres intervencionista como si no lo eres; tanto si eres partidario de la paz como de la guerra; tanto si eres de descendencia inglesa como si eres alemán, italiano, francés o irlandés; tanto si eres republicano como demócrata; católico, judío, protestante o ateo; tanto si eres rico como si eres pobre; tanto si eres partidario de Roosevelt como si no lo eres; tanto si eres propietario agrícola como si eres obrero o comerciante; lo mismo si eres blanco que negro; si crees aún que la libertad es mejor que la esclavitud, si crees aún en nuestra forma de vida, eres antes que nada un norteamericano. En esta frase se expresa

¹ "La Democracia como forma política y como forma de vida", Editorial Tecnos, Madrid, 1966, p. 26.

en forma especialmente llamativa que una multitud de diferencias fundamentales de todo tipo pueden ser superadas y cubiertas por una conciencia de comunidad, por un interés común, que aquí llega a su expresión con el concepto "norteamericano".

Ahora bien, ¿qué significa ser norteamericano? ¿Qué es lo que une a todas estas personas? No es la religión, ni la nacionalidad, ni una opinión común a todos sobre la economía o la justicia social. Normalmente la contestación a tal pregunta será: La Democracia. En otros términos: Se pretende que lo que une a todos estos americanos es la fe en los fundamentos del orden democrático, en la forma de vida democrática. Con esto lo que está apostrofado como americanismo será trasladado a la idea de la Democracia. Cuando se dice: Todos ellos son norteamericanos, se quiere decir que todos son demócratas².

SEGUNDO: Objeción o rechazo de una o más estructuras concretas de los regímenes político, económico y social.

Nos encontramos, otra vez, ante una ponencia que no afecta los fundamentos de la vida en comunidad. Puede darse, sin limitaciones, un juego político muy arduo en que se critiquen instituciones, determinadas o no, y se llegue hasta solicitar el establecimiento de otras. Por ejemplo, puede una colectividad cívica plantear, permanente u ocasionalmente, la revisión del sistema de Poder Ejecutivo y el reemplazo de la potestad unipersonal por una potestad colegiada. O, en términos más amplios, solicitar la sustitución de un sistema parlamentario por uno presidencial. En otras esferas, un Partido podría esgrimir como su bandera, la socialización de los grandes conglomerados propietarios de los medios de producción y, aun, en el campo social, propiciar la privatización de un sistema estatal de enseñanza o de dirección cultural aunque se encuentren muy arraigados en la tradición histórica. Todo ello, por reformistas, avanzadas, e incluso revolucionarias, que puedan aparecer esas posturas, no compromete la unidad nacional ni la subsistencia de la Democracia.

TERCERO: Planteamiento de una actitud crítica que busca el reemplazo del régimen político.

En esta hipótesis va inserta la idea complementaria de que se ofrece, simultáneamente, un régimen sustitutivo, ya que de no imaginarlo así, la propuesta sería irracional y conduciría a la anarquía. Aquí entra a la contienda política democrática un factor que necesita ser desmenuzado, ya que, en las situaciones anteriores no habían aparecido, como ahora, muestras de antagonismos que podrían llegar a ser trascendentes. La historia contemporánea entrega casos de fuertes enfrentamientos ciudadanos cuando se planteó la abolición de la monarquía, su restauración y la implantación de formas de organización estatal unitarias o federales, muchas veces en términos tan intransigentes que la tensión derivó en abierta pugna armada. Se trataba, siempre, de producir el reemplazo del régimen, sin comprometer los valores en que se sustentaba la Nación, como comunidad de hombres libres y, por tanto, omitiendo la circunstancia de que en ocasiones se haya llegado a la violencia, es dable afirmar en teoría que una contienda de esa naturaleza que se haya dado y resuelto en

² Tomado de ob. citada.

paz, no es éticamente objetable. Porque una cosa es cambiar el régimen político *dentro* del cuadro de los sistemas de organización democrática de la sociedad y del Estado y otra es sustituirlo *fuera* de ese esquema.

En la lucha política, en muchas democracias, nos encontramos con el debate *acerca* del régimen. "En Gran Bretaña, en los Países Escandinavos y en los Países Bajos, todos los partidos aceptan el régimen existente, basado en la democracia parlamentaria liberal, y ninguno de ellos lo discute; entonces la lucha se desarrolla dentro del régimen. En Francia y en Italia, por el contrario, pequeños grupos fascistas en la extrema derecha y un gran partido comunista en la extrema izquierda no aceptan el marco parlamentario y la democracia pluralista; aquí la lucha se entabla también sobre el régimen. En el primer caso, la contienda consiste, para cada partido, en tratar de conquistar el poder, para ejercerlo a continuación según el interés de las clases y de las categorías sociales que representan, pero manteniendo las instituciones y las reglas existentes. Estas son objeto, así, de un consenso casi general. En el segundo caso ciertos partidos estiman que los intereses de las clases y de las categorías sociales que representan no pueden ser satisfechos dentro del marco del régimen establecido, por lo que en consecuencia quieren reemplazarlo por otro"³.

¿Puede aceptarse que la Democracia restrinja o elimine todo debate *acerca* del régimen y toda posibilidad de proyectos para su sustitución? En principio, tal reacción contrariaría los valores, como la libertad, y los bienes jurídicos, como el pluralismo ideológico, que el sistema reconoce y cautela. Ello no implica, por cierto, que la Democracia haya de olvidar que el reconocimiento de esos valores y la protección de sus bienes jurídicos, imponen al sistema las obligaciones *de impedir* la prédica y la utilización de la fuerza y *de sancionar* los actos que transformen o intenten transformar el debate y las proposiciones políticas, propios de la Democracia, en un caos antijurídico que genere situaciones de hecho o realidades institucionales que no sean frutos expreso, directo, con sentido, informado, veraz y real de la voluntad del pueblo.

CUARTO: Proyecto fundado en valores distintos, que pretende la instauración de un nuevo orden político, económico y social.

Nos hallamos en presencia de la aparición en la contienda de un plan fundamentalmente contrario al régimen existente, a los ideales que son su sustento y al ordenamiento jurídico que la sociedad civil se ha dado a través de sucesivas y reiteradas manifestaciones de la mayoría ciudadana. Hay, en resumen, no sólo una propuesta *sobre* el régimen, sino *contra* el régimen.

Valen aquí nuestras opiniones sobre la predica y la utilización de la violencia, que la Democracia debe suscribir y sancionar y sobre su deber de castigar los actos antijurídicos conforme lo establezca la ley. Pero la Democracia, aunque pueda ser extremadamente severa al juzgar esas conductas, no puede pretender eliminar "ideas". Ello porque toda tentativa para hacerlo lleva al fracaso ya que no ha habido ni habrá régimen político, por poderoso que sea, que penetre en la conciencia de los hombres. La pretensión de destruir las ideas no democráticas por la fuerza o por leyes excepcionales ha demostrado, hasta la saciedad, su ineficacia. Por ello, y porque esa actitud las niega a sí mismas, las democracias han preferido otros mecanismos para reducir a los no

³ Maurice DUVERGER, "Introducción a la Política", Colección DEMOS, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, p. 193.

demócratas a un poder irrelevante o meramente discursivo o para someterlos dentro del régimen. La Democracia es un mecanismo político, es cierto, pero su consolidación y perfeccionamiento han producido otra realidad en los pueblos que la practican: la decisión de seguir ejerciéndola y, sobre todo, viviéndola. Porque el sistema democrático es el único que constituye una forma de estructuración y manejo del Poder pero que, además, contiene valores que trascienden al Estado y que penetran, se desarrollan y se difunden en el medio social. La constitución de esta realidad no debe confundirse con la adoración del gobierno democrático por sus mecanismos puramente jurídicos. Eso es "democratismo" inútil. La Democracia es protegida por los valores en que se inspira. Estas son las razones por las cuales, para defender su estabilidad, no necesita de la fuerza desatada, ni de la consigna estridente, ni de la represión humillante del hombre gobernado. Por todo ello, la Democracia se abre al debate, al diálogo, al encuentro, a la controversia, por fuerte que sea, y no teme que se escuchen las ideas. Pero por los ideales que encarna y por los bienes institucionales que contiene y que el hombre requiere para con-vivir en sociedad, la autoridad de este sistema es la más eficaz y la más perdurable, y por estar siempre provista de la legitimidad que brinda su origen, es la más racional. Con razón Duverger⁴ dice que los ciudadanos "obedecen, en cierto sentido, de forma natural a un gobierno legítimo; en este caso la coerción o la amenaza no desempeña más que un papel secundario, que se plasma únicamente frente a algunos recalcitrantes, o en todo caso, ante circunstancias excepcionales. Frente a un gobierno ilegítimo los ciudadanos, por el contrario, se ven naturalmente inclinados a rechazar la obediencia, por lo que no se doblegan sino en base a la coerción y a la fuerza. La violencia y la amenaza se convierten entonces en los únicos pilares del poder; aunque éste, a pesar de las apariencias, es mucho más frágil. El carácter ilegítimo conduce a los gobiernos a ser muy autoritarios y extremadamente duros; de ahí, la violencia de las dictaduras". La Ciencia Política tiene aún, por cierto, mucho que investigar, crear y aportar a la clarificación de este tema. Mientras existan las democracias y mientras existan ideas totalitarias, éstas constituirán el más grave riesgo para aquéllas. Tanto la tentación totalitaria, en la frase de Revel, como la tentación dictatorial, amenazan a los gobernantes y a los gobernados. Pero ni una ni otra podrán nunca asumir la tarea de paz que sí han desarrollado, en un mundo complejísimo, las democracias de este siglo: conciliar y respetar las diferentes versiones y opciones de bien común que separan, pero también vinculan e integran, a los seres humanos.

⁴ Ob. citada.