



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายวุฒิชาติ กัลยาณมิตร
รหัส 600536

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย : บทเรียนจากสเปนและชิลี

นายวุฒิชชาติ กัลยาณมิตร

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของประเทศสเปนและประเทศชิลีเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่มีรูปแบบภายใต้สถานการณ์และปัจจัยในทางการเมืองโดยการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตยของสเปนและชิลี ซึ่งการศึกษากฎหมายของทั้งสองประเทศจะนำไปสู่การศึกษาสำรวจและระบุการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ประชาธิปไตยของไทย ซึ่งมีความสอดคล้องคล้ายคลึงกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านของสเปนและชิลี อันนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับบทบาทของสถาบันการเมืองที่สำคัญ ๆ และวิธีในการสร้างฉันทามติทางการเมืองในพื้นที่สังคมการเมืองที่มีความแตกแยกในกรณีของไทย โดยนำเอาบทเรียนของประเทศทั้งสองที่มีสภาพปัญหาและความขัดแย้งที่คล้ายคลึงกันกับกรณีของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยในอนาคต โดยการนำเสนอกระบวนการและรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของสถาบันการเมืองและการปฏิรูปการเมืองผ่านกระบวนการประชาธิปไตย อาทิ การเลือกตั้ง การลงประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

คำสำคัญ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ประเทศสเปน ประเทศชิลี ประเทศไทย

ความนำ

การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Studies) เป็นการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ หรือระบบต่าง ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งอื่น ที่อื่นว่ามีความแตกต่างหรือเหมือนกันหรือไม่ อย่างไร มีเหตุปัจจัยอะไรที่ทำให้เกิดความแตกต่าง การเปรียบเทียบประเด็นทางการเมืองเช่นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Transition to Democracy) เป็นประเด็นหนึ่งของการศึกษาในลักษณะการเปรียบเทียบ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการมุ่งไปสู่การปฏิบัติประชาธิปไตยทางการเมืองตามตัวแบบรัฐชาติสมัยใหม่แล้ว และเพื่อค้นหาแนวทางในการรับมือกับปัญหาหรืออุปสรรคในประเทศที่เคยผ่านเหตุการณ์การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หากแบ่งประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม คือ ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่น (Established Democracies) ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies) และระบอบไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democracies) ประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่านเป็นประเทศที่น่าสนใจเนื่องจากสามารถเปลี่ยนไปได้ในสองแนวทางคือกลายเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่น หรือหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการ ซึ่งในกรณีของสเปน ชิลี และไทยได้ผ่านช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้มาแล้ว ในกรณีของสเปนเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การเมืองในระบอบเผด็จการทหารมายาวนาน เคยเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง เผชิญกับสงครามกลางเมือง และได้แสวงหาโครงสร้างสังคมการเมืองใหม่ผ่านการปฏิรูปด้วยวิถีทางประชาธิปไตยกลายเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่น และในกรณีของชิลีก็เช่นกันมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการทหาร การเผชิญความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม จนนำไปสู่การปฏิรูปในรูปแบบของการประนีประนอมและผสมผสานผ่านกระบวนการประชามติและการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในปัจจุบัน ในขณะที่ประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาก็มีการสลับเปลี่ยนระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการมาตลอด โดยเฉพาะในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมา นับแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองรอบล่าสุดที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำไปจนถึงระดับมวลชน ซึ่งเมื่อถึงปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับสเปนและชิลี จะมีปัจจัยในการเปลี่ยนผ่านหลายประการที่แตกต่างกัน บทเรียนของสเปนและชิลีจึงอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาการเปลี่ยนผ่าน หรือไม่ผ่านไปสู่ประชาธิปไตยต่อประเทศไทยได้ในอนาคต

1. กรณีศึกษาของสเปน¹ การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยรัฐสภา ปี ค.ศ. 1975-1982 ประวัติศาสตร์การเมืองสเปนภายหลังศตวรรษที่ 16-17 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเนื่องมาจากภายนอก เช่น ภาวะสงครามช่วงชิงดินแดนอาณานิคม สงครามกับฝรั่งเศส และปัญหาภายใน เช่น ปัญหาความเสื่อมลงของสถาบันกษัตริย์ และสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายนิยมสาธารณรัฐกับ

¹ พัชรภา ดันตราจิน, กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่าน จากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย, วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๙), หน้า ๔๘-๕๗.

ฝ่ายชาตินิยมในปี ค.ศ.1936-1939 กล่าวคือเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่นิยมอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ร่วมกับ แคว้นต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นแนวร่วมในการเรียกร้องเอกราช เช่นแคว้นคาตาลัน, แคว้นบาสก์ กับอีกฝ่ายที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมแบบชาตินิยมฟาสซิสต์ ได้แก่ กลุ่มกษัตริย์นิยม กลุ่มคาทอลิก รวมถึงประเทศเยอรมนี อิตาลี ที่เข้ามามีส่วนในสงครามด้วย จบจบปี ค.ศ.1936-1975 ฟรันซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ก็ได้ขึ้นมาปกครองสเปนด้วยระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ ต่อมาภายหลังยุคฟรังโก ปี ค.ศ.1975-1982 มีการเปลี่ยนการปกครองจากระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ไปสู่ประชาธิปไตย ได้มีความพยายามฟื้นฟูการเมืองใหม่โดยกระบวนการต่าง ๆ เช่นอาศัยความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าสเปน ในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการเมืองแบบชนชั้นนำ ซึ่งเป็นแบบสหการ หรือบรรษัทนิยม (Corporatism) ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างช้า ๆ

ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1936-1975 นายพลฟรังโกได้ขึ้นมาปกครองประเทศสเปนแบบเผด็จการฟาสซิสต์ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งนั้น กษัตริย์หมอดำนาจและลี้ภัยไปอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส ถึงกระนั้นฟรังโกก็ตระหนักดีว่าจำเป็นต้องเลือกกษัตริย์คนต่อไป อำนาจในการเลือกกษัตริย์นั้นเป็นของฟรังโก ซึ่งในช่วงปลายสมัยเขาได้เลือกกษัตริย์ควน การ์โลส (Juan Carlos) แห่งราชวงศ์ราชวงศ์บูร์บง ทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งประมุขของรัฐ และได้ขึ้นครองราชย์ภายหลังจากที่ฟรังโกถึงแก่อสัญกรรม 2 วัน ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ภายใต้อำนาจปกครองของฟรังโกได้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมภายใน คือมีเศรษฐกิจรูปแบบปรัสเซีย (Prussian Model) โดยชนชั้นนาวานิชชนกิจ จะมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว ร่วมกับนายธนาคารและภาคอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพากัน ธนาคารจะควบคุมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม โดยในปี ค.ศ. 1956 ธนาคาร 5 แห่ง ควบคุมเงินทุนถึง 51% ของทั้งประเทศ กลุ่มธนาคารนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างอุตสาหกรรมชาติขึ้นมา นอกจากนี้ในสมัยฟรังโกยังสร้าง National Institute for Industry (INI) ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการลงทุน สร้างโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ INI ทำงานร่วมกับบอริชชน (Aristocrat) อย่างใกล้ชิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคฟรังโกและการขยายตัวของการศึกษา ช่วยให้เกิดชนชั้นปกครองใหม่ ทั้งภาคอุตสาหกรรมและการเงิน นำไปสู่การก่อเกิดชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันแนวคิดวิพากษ์วิจารณ์การเมืองแบบเผด็จการก็เกิดขึ้นตามมา ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1969 ก่อเกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจนำไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวมวลชน ชนชั้นแรงงาน ร่วมกันนัดหยุดงานประท้วง ฝ่ายรัฐตอบโต้ด้วยการจับกุมแกนนำแรงงาน 500 คน ไล่ออกโดยไม่จ่ายค่าจ้างกว่าสองหมื่นคนในปี ค.ศ.1974 อีกทั้งปรากฏกระแสต่อต้านการปกครองของฟรังโก โดยกลุ่มพระคาทอลิก กลุ่มกบฏชาวบาสก์ (Basque) และคาตาลัน (Catalan) ในเมืองคาเทโลเนีย (Bailey, 2011) อีกด้วย

ต่อมา ภายหลังจากการอสัญกรรมของฟรังโกในปี ค.ศ.1975 อันเป็นช่วงสำคัญของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ช่วงการก่อรูปการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น กษัตริย์ควน การ์โลส ได้ขึ้นครองราชย์ และมีการรับรองอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.1978 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าสมัยฟรังโกคือ นายการ์โลส อาเรียส นาวาโร (Carlos Arias Navarro) ขึ้นดำรงตำแหน่ง ทว่านาวาโรกลับไม่สนับสนุนแนวทางการปฏิรูปมากนัก โดยเฉพาะประเด็นกฎหมาย

การรับรองพรรคการเมือง เนื่องจากเขาไม่ยอมรับให้มีพรรคคอมมิวนิสต์อย่างเป็นทางการ ทั้งยังประกาศ ไม่ยอมรับกลุ่มแบ่งแยกดินแดน มองข้ามประเด็นเรียกร้องสิทธิปกครองตนเองของแต่ละภูมิภาค ไม่สนับสนุน การนิรโทษกรรม รวมทั้งไม่สนใจเสถียรภาพของสหภาพแรงงาน (Trade Union) อีกด้วย นอกจากนี้ยังเกิด แนวโน้มการเกิดสงครามกลางเมือง เนื่องจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้พยายามเรียกร้องให้ยกเลิกระบอบฟรังโก ให้หมดสิ้น ส่วนกลุ่มฝ่ายขวานิโอฟาสซิสต์กลับเรียกร้องให้รักษาระบอบฟรังโกไว้ นายกรัฐมนตรีนาวาโร ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพการเมืองได้ทั้งยังมีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มอำนาจเก่า ต่อมา กษัตริย์สนับสนุนให้ นายอาดอล์ฟ ซัวเรส (Adolfo Suárez) ซึ่งเป็นนักการเมืองสายกลาง ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนในปี ค.ศ.1976 ซัวเรส ต่างจากนาวาโรตรงที่เขาได้รับการสนับสนุนจากกษัตริย์ และจับกระแสสังคมได้ว่าต้องการการปฏิรูป ล้มระบอบเผด็จการที่ฟรังโกเคยวางไว้ แต่การเปลี่ยนอย่างรวดเร็วมีค่าใช้จ่าย เพราะยังมีฝ่ายขวากลุ่มอำนาจเก่า ของฟรังโกในกองทัพ และนายธนาคารที่คอยคัดค้านอยู่ ทว่าการเปลี่ยนข้างเกินไปก็อาจนำไปสู่กระแสความ ไม่พอใจในสังคมวงกว้างได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าอุปสรรคในระยะแรกของการปฏิรูปการเมืองหลังยุคฟรังโก ได้แก่ การที่บางกลุ่มไม่เข้าร่วมกับการปฏิรูป รวมถึงฝ่ายซ้าย และทหารบางกลุ่ม การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ซัวเรส ได้ใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อดึงกลุ่มเหล่านี้ให้สนับสนุนการปฏิรูป เช่น นิรโทษกรรมนักโทษการเมือง 400 คน เร่ง ทำลายองค์การตำรวจลับในสมัยฟรังโก ประกาศให้สิทธิการหยุดงานประท้วงเป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมาย รับรองสถานะของพรรคการเมือง อนุญาตให้จัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งหมดนี้ก็คือ ความพยายามหาฉันทมติ (Consensus) จากทุกกลุ่มเพื่อออกแบบสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ โดยใช้วิธีการ ประนีประนอมระหว่างฝ่ายขวา-ฝ่ายซ้าย ดึงดูดให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับและร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อ วางแผนไปสู่การเลือกตั้งในปี ค.ศ.1979 เพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาจากการเลือกตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยกเว้นก็เพียงกลุ่มพรรคบาสก์และพรรคฝ่ายขวาจัดที่นายซัวเรสยังไม่มีความสัมพันธ์ที่ดี ด้วย แต่ที่น่าสนใจก็คือซัวเรสผลักดันกฎหมายปฏิรูปให้ประชาชนลงประชามติรับรอง (Political Reform Act of 1977) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1976 ผลของการทำประชามติปรากฏว่า 98% ลงคะแนนเห็นชอบการ ปฏิรูป ซึ่งเป็นการยืนยันว่าจะใช้แนวทางปฏิรูปไม่ใช่แนวทางปฏิวัติ โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผนไปสู่ ประชาธิปไตยและร่างรัฐธรรมนูญ 1978 ก็คือ โทควอดโต เฟอร์นันเดส มิแรนดา กฎหมายปฏิรูปการเมืองฉบับ นี้มีความสำคัญเพราะเป็นการยืนยันว่าสเปนจะปฏิเสัระบอบเผด็จการ ฟรังโกและวางเป้าหมายการเมืองว่าจะ สร้างระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญโดยมีรัฐสภาที่มาจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน กฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบร่วมกันทั้งจากกษัตริย์ นายกรัฐมนตรีซัวเรส จากรัฐสภา และจากประชาชน ผ่านการลงประชามติ

แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวเริ่มขึ้นโดยการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Cortes) ในปี ค.ศ. 1977 และหาประชามติรับรองในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1978 เนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่งก็คือ การลดบทบาทอำนาจของทหาร และ ศาสนจักรคาทอลิก ที่เคยมีบทบาทสำคัญและมี อิทธิพลในประวัติศาสตร์การเมืองสเปนมาตลอด ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เบียดขับให้กลุ่มอำนาจเก่าทั้งสองกลุ่มนั้น ไม่มีพื้นที่ยื่นทางการเมืองเสียทีเดียว โดยบทบาทของทหารในทางการเมืองยังคงเป็นไปเพื่อความมั่นคงในการ รักษาอธิปไตย ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องขึ้นต่ออำนาจสั่งการที่มาจากรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วนของศาสนจักร

คาทอลิกนั้น ไม่มีการระบุในรัฐธรรมนูญว่าเป็นศาสนาประจำชาติ แต่รับรอง ให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญ และมีกษัตริย์เป็นประมุขรัฐธรรมนูญนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลทางอำนาจของสถาบันทหาร ศาสนจักรที่เคยแทรกแซงการเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองที่ผ่านมา การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างทหารกับพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นความพยายามอีกแบบหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย

ในปี ค.ศ. 1977 มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกของสเปน พรรค UCD (The Union of Democratic Center) ได้ 165 ที่นั่งพรรค PSOE (The Spanish Socialist Workers Party) ได้ 118 ที่นั่ง พรรค PCE (The Communist Party of Spain) ได้ 20 ที่นั่งในสภาผู้แทน จากทั้งสิ้น 370 ที่นั่ง ส่งผลให้นายซัวเรสผู้นำพรรค UCD ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และยังชนะการเลือกตั้งอีกครั้งในปี ค.ศ.1979 ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามพรรค UCD มีปัญหาภายในเนื่องมาจากมีสมาชิกพรรคเป็นอนุรักษนิยมจำนวนมากไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงสังคมเท่าไรนัก เช่น ไม่สนับสนุนกฎหมายการหย่าร้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแตกแยกภายในพรรค เพราะเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ในพรรค UCD ประกอบไปด้วย 3 กลุ่มคือ 1) ฝ่ายขวาอำนาจนิยมโดยประเพณี 2) ฝ่ายขวาประชาธิปไตย เป็นกลุ่มคริสเตียนอนุรักษนิยม และ 3) กลุ่มปฏิรูป กลุ่มนี้มีไม่มากนักแต่เป็นกลุ่มที่ตระหนักถึงความสำคัญของสมาชิกพรรคที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และตระหนักดีถึงศักยภาพของพรรค PSOE ที่เป็นพันธมิตรกัน ซึ่งต่อมาพรรค PSOE ก็ได้ชัยชนะในเลือกตั้ง ในปี ค.ศ.1982

ภายหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ.1977 การเมืองในสเปนยังคงเป็นไปในรูปแบบการเมืองในหมู่ชนชั้นนำ พรรคการเมืองยังใช้วิธีประนีประนอมระหว่างกัน ด้วยเหตุที่ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการจัดตั้งระเบียบการเมืองประชาธิปไตยใหม่ อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ชนชั้นนำแต่ละฝ่ายเข้ามามีบทบาทตัดสินใจ ถึงกระนั้นมันก็ก่อให้เกิดผลด้านลบด้วยเช่นขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชน สมาชิกองค์กรมวลชนต่าง ๆ และสภาพยังคงมีงานน้อย เมื่อเปรียบกับยุโรปใต้อื่น ๆ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของการก่อการร้าย ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ผลจากปัญหาต่าง ๆ ทำให้ในช่วงปลายปี ค.ศ.1980 นายซัวเรสไม่สามารถบริหารประเทศได้ราบรื่นนัก โดยเฉพาะปัญหากลุ่มแบ่งแยกดินแดน อาทิ กลุ่มเอต้า (Euskadi Ta Askatasuna-ETA) หรือกลุ่มชาตินิยมแบ่งแยกดินแดนชาวบาสก์ยังก่อการเคลื่อนไหวอยู่ สุดท้ายเขาจึงได้ตัดสินใจลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนมกราคมปี ค.ศ.1981 และนาย ลีโอโพลโด คาร์โว โซเทลโล (Leopoldo Calvo Sotelo) ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ต่อมาวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1981 พันโทอันโตนิโอ เทเจอร์ (Antonio Tejero) และคณะทหารที่รู้จักในนาม “23-F” พยายามเข้ายึดอำนาจรัฐบาลโดยอ้างความชอบธรรมว่ารัฐบาลไม่สามารถจัดการกับความวุ่นวายทางการเมืองและการก่อการร้ายที่ดำรงอยู่ จึงนำกองกำลังราว 200 นายเข้าไปในสภาพร้อมอาวุธปืนในขณะที่นายโอโพลโด คาร์โว โซเทลโล นายกรัฐมนตรีคนใหม่กำลังแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ ทว่ากษัตริย์ไม่เห็นด้วยกับรัฐประหารครั้งนั้นอีกทั้งทหารส่วนใหญ่ก็อยู่ข้างเดียวกับกษัตริย์ กษัตริย์ใช้อำนาจในฐานะจอมทัพ และอาศัย

ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับทหารส่วนใหญ่เข้าสังกัดกันการรัฐประหารโดยยืนยันว่าทหารมีหน้าที่ปกป้องรัฐบาลที่ชอบธรรมและมีที่มาจากวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น

การรัฐประหารในปี ค.ศ. 1981 สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของฝ่ายอนุรักษนิยม และอำนาจของทหารที่ยังหลงเหลืออยู่ กับทั้งสะท้อน ความเปราะบางของประชาธิปไตยในสเปน กระนั้นก็แสดงให้เห็นอำนาจของสถาบันกษัตริย์ที่ยืนยันปฏิเสธการรัฐประหารอยู่ด้วย เมื่อกษัตริย์ ไม่รับรองการรัฐประหารก็ไม่สำเร็จ กลุ่ม “23-F” กลายเป็นกบฏ พันโทอันโตนิโอ เทเจลโล่ ถูกศาลตัดสินให้จำคุก เป็นเวลา 30 ปี ต่อมา ลีโอโพลด์ คาร์โว โซเทลโล่ นายกรัฐมนตรีได้จัดเลือกตั้งในปี ค.ศ.1982 แต่การเลือกตั้งครั้งนั้นพรรค UCD ของนายโซเทลโล่ แพ้การเลือกตั้งโดยพรรคแรงงานสังคมนิยมสเปน PSOE (The Spanish Socialist Workers Party) ซึ่งเป็นพรรคซ้ายแบบกลางนำโดยนายฟิลิปเป้ กอนซาเลส มาร์เกซ (Felipe González Márquez) ชนะเลือกตั้งทั่วไปด้วยเสียงข้างมาก ประกาศปกครองประเทศแบบประชาธิปไตยสังคมนิยม PSOE ยังคงได้รับเสียงสนับสนุนการเลือกตั้งหลายสมัย ทำให้มีเสถียรภาพในการบริหารต่อเนื่อง เป็นเวลา 13 ปี (1982-1996) ในช่วงเวลานี้ สเปนได้เข้าร่วมนาโต้ (NATO) ประชาคมยุโรป (The European Community-EC) ถือได้ว่าช่วงที่สเปนปกครองโดยพรรคสังคมนิยมนั้นได้สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ พัฒนาการศึกษ สร้างสุขภาวะเปลี่ยนแปลงสังคมจากอนุรักษนิยมเป็นสังคมที่เปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งก็เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการเป็นประชาคมยุโรปด้วยเช่นกัน

สเปนค่อย ๆ พัฒนาไปในแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ดังเช่นยุโรปตะวันตกทั่วไป อาทิในปี ค.ศ.1996 พรรค People’s Party (PP) พรรคฝ่ายขวากลางได้รับชัยชนะเลือกตั้ง พรรคนี้ก็ใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูปตลาดแรงงาน เพื่อเพิ่มการแข่งขันกับตลาดภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับการเข้าสู่สหภาพยุโรป (The European Union-EU) พรรค PP มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศเพราะได้รับชัยชนะเลือกตั้ง 2 สมัย โดยเฉพาะในสมัยที่สอง การเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.2000 พรรค PP ได้เสียงข้างมากทั้งสภาสูงและสภาล่าง อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมสงครามก่อการร้ายกับสหรัฐอเมริกา และเหตุการณ์ระเบิดที่กรุง Madrid ทำให้พรรค PP พ่ายแพ้การเลือกตั้งในปี ค.ศ.2004 เป็นผลให้พรรค PSOE กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ทั้งนี้ พรรค PP ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายขวากลาง และพรรค PSOE ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายซ้ายกลาง ผลัดกันแพ้ชนะในการเลือกตั้งทั่วไปจนล่าสุด ปี ค.ศ.2015 พรรค PP ชนะการเลือกตั้งทั่วไปได้เสียงข้างมากเป็นรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในปี ค.ศ.1975-1982 สเปนได้เปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยโดยการสร้างการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมในสมัยฟรังโกกับกลุ่มที่ต้องการปฏิรูปในแนวทางประชาธิปไตย โดยใช้กลไกรัฐธรรมนูญ การทำประชามติเพื่อยืนยันแนวทางปฏิรูปโดยพลเรือนเป็นแกนหลัก และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป มีพรรคการเมืองที่เป็นกลุ่มตัวแทนอุดมการณ์ต่าง ๆ มาเข้าร่วมการเลือกตั้ง ผู้นำการเปลี่ยนผ่านขณะนั้นได้หาแนวร่วมสร้างฉันทามติทางการเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ โดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ กับทั้งลดบทบาทของกลุ่มทหารลงทีละน้อย

2. กรณีประเทศชิลี² บริบททางการเมืองก่อนเกิดความขัดแย้ง ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1906 ประเทศชิลี มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ต่างจากประเทศกำลังพัฒนา หลายๆ ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ กล่าวคือ ประชาชนถูกแบ่งออกเป็นชนชั้น กรรมกร และชนชั้นนายทุน อย่างเห็นได้ชัดเจน และชนชั้นกรรมกรก็มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน จนกระทั่งนาย Luis Emilio Recabarren ได้เป็นผู้นำกลุ่มคนงานในชิลีให้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้ว เมื่อเกิดการชุมนุมเคลื่อนไหวของคนงาน เหล่าผู้ชุมนุมก็มักจะถูกปราบปรามเสียทุกครั้งไป อย่างเช่น การชุมนุมในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1907 ซึ่งกลุ่มคนงานของเหมืองไนเตรทได้ประท้วงขอให้เพิ่มเงินเดือน และเพิ่มความปลอดภัยในการทำงาน แต่การชุมนุมดังกล่าว ก็ยุติลงด้วยการปราบปรามของทหาร ซึ่งทำให้คนงานเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งผู้หญิงและเด็กด้วย นอกจากนี้ ชนชั้นนายทุนส่วนใหญ่ของประเทศชิลีก็เป็นคนต่างชาติ เนื่องจากค่าแรงของแรงงานชาวชิลี มีราคาถูก และประเทศชิลีมีทรัพยากรจำพวกแร่ธาตุอุดมสมบูรณ์ ทำให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศชิลีเป็นจำนวนมาก ธุรกิจใหญ่ๆที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศชิลี อย่างเช่น เหมืองแร่ทองแดง ตลอดจนธุรกิจธนาคาร จึงตกเป็นของนักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนชาวอเมริกา แต่นักลงทุนเหล่านี้ก็เอาเปรียบแรงงานซึ่งเป็นประชาชนชาวชิลี และด้วยเหตุนี้เอง พรรคการเมืองที่ดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยม (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) จึงได้ถือกำเนิดขึ้น เพื่อพยายามช่วยเหลือชนชั้นแรงงานและลดความเอารัดเอาเปรียบของนายทุน และพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายก็เข้ามามีบทบาทในประเทศชิลีมากขึ้น

บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในทางการเมืองในประเทศชิลี ใน ค.ศ. 1912 นายหลุยส์ เอมีลิโอ เรกาบาเรน (Luis Emilio Recabarren) ได้ก่อตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคกรรมกรสังคมนิยมแห่งชิลี (Socialist Workers' Party) ซึ่งนับเป็นพรรคการเมืองของผู้ใช้แรงงาน (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) พรรคแรกของประเทศชิลี โดยพรรคการเมืองดังกล่าวมี จุดประสงค์มุ่งให้ประเทศชิลีมีการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเพื่อลดการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน และในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1922 พรรคการเมืองดังกล่าวได้กลายเป็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลี และได้เข้าร่วมกับองค์การคอมมิวนิสต์สากลที่จัดตั้งขึ้นในกรุงมอสโก ในปี ค.ศ. 1919 นอกเหนือจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีแล้ว ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1933 พรรคสังคมนิยมก็ได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยมีนายซัลวาดอร์ อาเยนเด เป็นผู้ร่วมก่อตั้งด้วย ทั้งนี้ พรรคการเมืองดังกล่าวมีลักษณะนโยบายคล้ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายอยู่ในประเทศชิลี แต่พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเหล่านี้ก็ไม่เคยชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีเลย ตรงกันข้าม พรรคที่มักจะได้รับเสียงข้างมากคือ พรรคการเมืองฝ่ายขวา อันได้แก่พรรคลิเบอรัล และพรรคราดิคัล และรัฐบาลที่นำโดยพรรคฝ่ายขวาเหล่านี้ก็มักจะดำเนินนโยบายต่อต้านลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง เช่น มีการจับกุมผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายไปขังเป็นจำนวนมาก และการออกกฎหมายคุ้มครองประชาธิปไตยในเดือนกันยายน ค.ศ. 1948 ซึ่งทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีสิ้นสภาพทางกฎหมาย ตลอดจนทำให้ผู้นำพรรคการเมืองดังกล่าว หลายคนต้องถูกเนรเทศ แต่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีก็ยังคงดำเนินการอย่างลับๆ และได้สนับสนุนให้นายอาเยนเด สมาชิกพรรคสังคมนิยมสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จนในที่สุด นายอาเยนเดได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในเดือน กันยายน

² คณะผู้วิจัยโครงการสร้างความปรองดองแห่งชาติ, รายงานวิจัยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๕.

โดยได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 36.2 แต่เนื่องจากผลการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ใช่ผลการเลือกตั้งที่ชนะแบบเด็ดขาด รัฐสภาจึงต้องลงมติเพื่อยอมรับนายอาเยนเดเป็นประธานาธิบดี และในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1970 รัฐสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบให้นายอาเยนเดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่มา จากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย

ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดทางเศรษฐกิจ ประธานาธิบดีอาเยนเดซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ เช่นเดียวกับประเทศสหภาพโซเวียต โดยเริ่มจากการโอนคืนกิจการต่างๆที่มีนักลงทุนชาวต่างชาติเป็นเจ้าของ อยู่ (โดยส่วนใหญ่ นักลงทุนที่เป็นเจ้าของกิจการเหล่านี้ ได้แก่ นักลงทุนชาวอเมริกัน) ให้กลับมาเป็นของรัฐ โดยเริ่มจากกิจการธนาคาร บริษัทประกันภัย และโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานผลิตรถยนต์กลับคืนมาเป็นของรัฐด้วย เนื่องจากกิจการทองแดงเป็นกิจการที่สร้างรายได้อย่างมากให้แก่ประเทศชิลี แต่กิจการทองแดงเหล่านี้เกือบร้อยละ 90 ตกอยู่ในมือของนักลงทุนชาวอเมริกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าว สร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่กลุ่มนายทุนทั้งนายทุน ชาวต่างชาติ (โดยเฉพาะนายทุนชาวสหรัฐอเมริกา) และกลุ่มนายทุนของประเทศชิลีเอง เพราะการโอนกิจการไปเป็นของรัฐ ทำให้นายทุนเหล่านี้เสียประโยชน์ นอกจากนี้ กลุ่มทหารนำโดยนายพลปิโนเชต์ ซึ่งได้รับการ ฝึกอบรมมาจากสหรัฐอเมริกา ก็ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเยนเด เพราะต้องการให้ประเทศชิลีมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเชื่อว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชิลีได้ และมองว่านโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชิลี และทำให้เศรษฐกิจไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร ดังนั้น กลุ่มทหารของนายพลปิโนเชต์ (ด้วยความสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ประเทศชิลีดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศตน) จึงทำการรัฐประหารในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1973 เพื่อล้มล้างรัฐบาลอาเยนเด และเปลี่ยนการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยมเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้น การแทรกแซงจากต่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเยนเดซึ่งเป็นการโอนคืนกิจการของนักลงทุนชาวต่างประเทศมาเป็นของรัฐสร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหลายกิจการในประเทศชิลี รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงดำเนินนโยบายเข้าแทรกแซงประเทศชิลีเพื่อล้มรัฐบาลอาเยนเด โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อตอบโต้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศชิลีที่ขัดต่อผลประโยชน์ของตน และการให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลอาเยนเด โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายโต้ตอบการโอนคืนกิจการเป็นของรัฐของประธานาธิบดีอาเยนเด โดยการกตราคาทองแดงซึ่งเป็นสินค้าที่เป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศชิลี และพยายามไม่ซื้อทองแดงจาก ประเทศชิลี การกตราคาทองแดงดังกล่าวทำให้รายได้ของประเทศชิลีลดลงเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ประเทศชิลี ไม่มีรายรับเข้าประเทศมากพอที่จะสามารถซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างอาหาร และเครื่องจักรกลต่างๆ ที่มีความจำเป็นได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ธนาคารเอกชนของสหรัฐอเมริกาก็ให้เครดิตแก่ประเทศชิลี ทำให้ประเทศชิลีต้องซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกาดำเนินการด้วยเงินสตริงกว่านั้นธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งถูกครอบงำโดยอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ก็ปฏิเสธที่จะให้

ประเทศชิลีก็เงิน ประเทศชิลีจึงประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และเครื่องอุปโภคบริโภคในประเทศชิลีก็มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนแม่บ้านชาวชิลีได้เห็นขบวนประท้วงรัฐบาลอาเยนเด

การแทรกแซงจากประเทศสหรัฐอเมริกายังมีประเด็นของการได้ให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอาเยนเด โดยหวังว่ากลุ่มผู้ต่อต้านเหล่านี้จะล้มล้างรัฐบาลอาเยนเด และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งจะเอื้อประโยชน์ให้แก่การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความช่วยเหลือทางการทหารสองด้าน ด้านแรกคือการให้ความช่วยเหลือด้านวิธีการ เช่น การฝึกอาวุธให้ทหารท้องถิ่น โดยมีการคัดเลือกทหารจากประเทศชิลีให้ไปฝึกอาวุธในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทหารเหล่านี้กลับไปปฏิบัติล้มล้างรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายไม่เหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา และหวังว่าถ้าหากเกิดการปฏิวัติแล้ว รัฐบาลใหม่ที่ทำการปฏิวัติจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสหรัฐอเมริกา เนื่องจากนอกจากทหารที่ได้รับการฝึกในประเทศ สหรัฐอเมริกาจะได้รับการฝึกอาวุธแล้ว ก็ยังได้รับการปลูกฝังแนวความคิดให้นิยมการดำเนินนโยบายทาง เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างสหรัฐอเมริกาด้วย ทั้งนี้ นายพลปิโนเชต์เอง ก็ได้รับการฝึกทหารจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 และเมื่อนายพลปิโนเชต์ก่อการรัฐประหารในประเทศ ชิลีเรียบร้อยแล้ว นายพลปิโนเชต์ก็ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างที่สหรัฐอเมริกาต้องการ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้สร้างโครงการความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety Program) ซึ่งเป็นโครงการฝึกอาวุธให้แก่กองกำลังท้องถิ่น โดยสหรัฐอเมริกาอ้างว่าเป็นเพียงการให้วิทยากรทางทหารแก่ทหารและตำรวจในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วโครงการดังกล่าวเป็นการฝึกตำรวจและทหารให้ปราบปรามการชุมนุมประท้วง และในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือด้านที่สอง คือ การให้เงินช่วยเหลือด้านทรัพย์สิน ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้อาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารแก่ ทหารในชิลี ให้ อาหาร และให้เงิน เช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 รัฐบาลสหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือทาง ทหารแก่ประเทศชิลีคิดเป็นมูลค่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเงินจำนวนนี้ ได้แก่ การซื้ออาวุธ และอาหารให้แก่กองกำลังทหารฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลอาเยนเด

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารของนายพลปิโนเชต์กับกลุ่มผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลอาเยนเด (หรือกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างจากปิโนเชต์) กลุ่มทหารจันตา นำโดยนายพลปิโนเชต์ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากประธานาธิบดีอาเยนเดในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1973 โดยให้เหตุผลว่า ประเทศชิลีได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเยนเด และรัฐบาลของประธานาธิบดีอาเยนเดก็ประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว คณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมตัวนายอาเยนเด และพบว่าในวันเดียวกันนั่นเอง นายอาเยนเดได้เสียชีวิตเนื่องจากกระสุนปืน และรัฐบาลทหารก็ได้เข้าปกครองประเทศ โดยอ้างว่าจะปกครองประเทศเป็นระยะเวลาชั่วคราว เนื่องจาก เหตุการณ์ในประเทศยังไม่สงบ และคณะรัฐบาลทหารก็ได้เลือกนายพลปิโนเชต์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี เมื่อได้กระทำการรัฐประหารแล้ว คณะรัฐบาลทหารได้ประกาศใช้รัฐกำหนดหลายฉบับเพื่อบริหารประเทศที่สำคัญได้แก่ รัฐกำหนดที่ 5 ลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1973 ซึ่งเป็นการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในประเทศ และกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่เทียบเท่า “ภาวะสงคราม” ซึ่งการประกาศภาวะสงครามเช่นนี้เป็นไปเพื่อให้คดีบางประเภทต้องตกอยู่ในเขตอำนาจของ

ศาลทหาร ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ทหารที่อ้างว่าปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (หรือภาวะสงคราม) ในประเทศชิลีโดยคณะรัฐบาลทหาร ยังสร้างความชอบธรรมให้แก่การจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการที่สำคัญ ได้แก่ 1. พรกการเมืองทุกพรรคต้องงดทำกิจกรรมทางการเมือง และพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายซ้ายทุกพรรคถือพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมาย และห้ามบุคคลใดๆ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ห้ามมีการประชุมหรือการรวมกลุ่มโดยมิได้รับอนุญาต และสมาคมหลายสมาคมถูกบังคับให้สลายตัว หรือถูกประกาศว่าสมาคมนั้นๆ เป็นสมาคมที่ผิดกฎหมาย 2. หนังสือพิมพ์และสถานีวิทยุที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดี (ประธานาธิบดีอาเณเด) จะต้องถูกปิด และมีการควบคุมสื่อต่างๆ อย่างเข้มงวด 3. เสรีภาพในทางวิชาการถูกทำลายลง โดยรัฐบาลทหารได้ใช้อำนาจควบคุมการเรียนการสอนใน มหาวิทยาลัย 4. สิทธิเสรีภาพของประชาชนในทีร์โรฐานถูกล่วงละเมิดโดยรัฐบาลทหาร เนื่องจากทหารสามารถค้น บ้านของประชาชนได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายค้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดีก็ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลทหาร โดยอ้างว่าการขึ้นดำรงตำแหน่งของนายพลปิโนเชต์ไม่มีความชอบธรรม เพราะมาจากการทำรัฐประหาร ไม่ได้มาด้วยกระบวนการเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการประชาธิปไตย โดยกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลทหารที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่ม MIR (Movement of the Revolutionary Left) และนอกจากกลุ่ม MIR แล้ว ก็ยังมีกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลอาเณเดกลุ่มอื่นๆ อีก เช่น กลุ่ม คนยากจนที่อาศัยอยู่ในสลัมและกลุ่มกรรมกรที่ขึ้นชอบการนโยบายของรัฐบาลอาเณเด

ทั้งนี้ นายพลปิโนเชต์ได้ดำเนินการกวาดล้างกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง เช่น การจับกุมทุกคนที่เป็นพวกคอมมิวนิสต์ และผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลตลอดจนผู้ต้องสงสัย และสำหรับกลุ่ม MIR นั้น ถ้าหากถูกจับได้ เจ้าหน้าที่ก็จะทรมานเพื่อให้นักโทษบอกรายชื่อของสมาชิกที่เหลือและที่หลบซ่อนตัวของสมาชิกเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ รัฐบาล ยังสังหารกลุ่มคนยากจนในสลัมและกรรมกรที่ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาล และนายพลปิโนเชต์ได้จัดตั้งหน่วยงานลับทางทหารขึ้น คือ The International Intelligence Directorate (หรือ DINA) เพื่อรักษาฐานอำนาจของตน การดำเนินงานหลักของหน่วยงานนี้คือ การกวาดล้างบุคคลซึ่งมีแนวความคิดทางการเมืองในทางตรงกันข้ามกับรัฐบาลทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องได้รับบาดเจ็บ หายสาบสูญ หรือเสียชีวิต โดยการกวาดล้างดังกล่าว ได้แก่ การฆาตกรรม การจับกุมคุมขัง หรือการทรมาน เป็นต้น เมื่อนายพลปิโนเชต์ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ และบังคับใช้ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใน ค.ศ. 1980 และในรัฐธรรมนูญนั้นก็ให้มีบทเฉพาะกาล ซึ่งเปิดช่องให้นายพลปิโนเชต์ และรัฐบาลทหารสืบทอดอำนาจต่อ ดังนี้ มาตรา 25 วรรค 2 บัญญัติเป็นหลักว่า ให้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 8 ปี และห้ามได้รับการเลือกตั้ง 2 สมัยติดกัน นอกจากนี้บทเฉพาะกาลมาตรา 13 วรรค 14 ประกอบกับมาตรา 14 วรรค 15 ได้กำหนดช่วงที่เป็นระยะเวลาเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1980 ให้บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับและให้นายพลปิโนเชต์ ซึ่งเป็นประธานาธิบดีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1980 ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งต่อไปตามวาระที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ทำให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อไปอีก 8 ปี หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1980 ใช้บังคับ และตามบทบัญญัติมาตรา 25 แล้ว เมื่อครบกำหนด 8 ปี นายพลปิโนเชต์จะดำรงตำแหน่งต่อไปไม่ได้ อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลมาตรา 27 วรรค 16 ได้เปิดช่องให้นายพลปิโนเชต์สามารถสืบทอดอำนาจต่อ โดยบัญญัติว่า ประชาชนสามารถลงประชามติได้ว่าจะให้ผู้ใดได้รับการ

ยกเว้นจากหลักที่ว่าประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้ง 2 วาระ ติดกัน กล่าวคือ ถ้าหากนายพลปิโนเชต์ต้องการดำรงตำแหน่งต่อเป็นวาระที่ 2 ติดต่อกัน ก็ต้องจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามประชาชนว่าต้องการให้ตนดำรงตำแหน่งต่อหรือไม่ ประธานาธิบดีปิโนเชต์ได้จัดให้มีการลงประชามติในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1988 เพื่อถามประชาชนว่า ต้องการให้ตนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่ออีกหรือไม่ และผลการลงประชามติ คือ มีผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด 7,216,391 คน มีผู้ลงประชามติเห็นชอบให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อทั้งหมด 3,106,009 คน และมีผู้ไม่เห็นชอบให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อทั้งหมด 3,945,865 คน สรุปผลการลงประชามติก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อ ดังนั้น นายพลปิโนเชต์จึงได้ลงจากตำแหน่งประธานาธิบดี และได้มีการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1989 และผลจากการเลือกตั้งคือ นายพาทริซิโอ เอลวิน จากพรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrat) ชนะการเลือกตั้ง และได้เป็นประธานาธิบดีคนต่อไป

หลังจากที่นายเอลวินได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีเอลวินก็พยายามที่จะแก้ไข รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในปี 1980 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมี บทบัญญัติหลายมาตราที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น เสรีภาพทางการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้ตรงๆว่าไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง หากแต่จะบัญญัติในตอนต้นของมาตราว่ามีการรับรอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน และวรรคต่อมาก็จะบัญญัติว่าสิทธิเสรีภาพนั้นๆอาจถูกจำกัดได้ด้วยวิธีการใดบ้าง (ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะบัญญัติในทำนองว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดเรื่อง....” ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ได้บัญญัติ รับรองไว้ในตอนต้นของมาตราทั้งสิ้น”) นับแต่ปี 1989 เป็นต้นมา ประเทศชิลีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นมาโดยตลอด และรัฐธรรมนูญก็ได้รับการแก้ไขครบทุกประเด็นในปี 2005 เหตุที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า ก็เพราะรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในปี 1980 นั้น กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยยากมาก ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ในปี 1991 ตามแผนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยแต่เดิม สมาชิกสภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการแต่งตั้งของฝ่าย

นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 ที่มีเนื้อหาเป็นการทำให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบมาร์กซิสต์ (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) กลายเป็นพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมาย (ซึ่งในรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (Unconstitutional)) เดิมทีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1980 มาตรา 8 บัญญัติให้การกระทำใดๆของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีเจตนาที่จะถ่ายทอดหลักการ (หรือแนวความคิด) ที่ขัดแย้งกับ (แนวความคิด) ของสังคม หรือของรัฐ ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรหรือกลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีจุดประสงค์ดังกล่าว หรือโดยสภาพกิจกรรมของสมาชิกในองค์กร กลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองนั้น เป็นที่สงสัยว่ามีจุดประสงค์ดังกล่าว ให้ถือว่าการกระทำหรือพรรคการเมืองนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดโทษไว้ด้วยคือ ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นสอนหนังสือหรือออกสื่อมวลชนภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น แต่บทบัญญัติ

ดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ 20.050 ค.ศ. 2005 (เป็นรัฐบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ซึ่งหลังจากการแก้ไขดังกล่าว บทบัญญัตินี้ถูกตัดออกไปและเปลี่ยนใหม่เกือบทั้งมาตรา

ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพก็ได้รับการแก้ไขหลายมาตราเช่นกัน ได้แก่ เสรีภาพเกี่ยวกับสื่อ (ซึ่งถูกจำกัดมานานนับแต่มีการรัฐประหารในเดือนกันยายน ค.ศ. 1973) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1980 มาตรา 19 อนุมาตรา 12 บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ แต่ในวรรคท้ายก็บัญญัติจำกัดเสรีภาพดังกล่าว โดยบัญญัติว่า ให้มีกฎหมายกำหนดระบบของการตรวจพิจารณา (Censorship) สำหรับสื่อโฆษณาที่มีลักษณะเป็นภาพเคลื่อนไหว และให้กำหนดหลักทั่วไปสำหรับการบริหารจัดการกิจกรรมที่เกี่ยวกับศิลปะต่างๆที่มีการแสดงออกสู่สาธารณชน นั้นหมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองเสรีภาพของสื่อ แต่ก็ต้อง “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวคือ จะมีกฎหมายมาบัญญัติจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเพียงไร เมื่อไร ก็ได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ 18.825 ค.ศ. 1989 โดยสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองเช่นเดิม แต่เปลี่ยนข้อจำกัดในวรรคท้าย โดยให้มีกฎหมายกำหนดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์กับผู้ชม (Rating System) เท่านั้น

ยิ่งกว่านั้น ระบบการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาก็ได้รับการแก้ไขด้วย โดยเปลี่ยนจากระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งใช้อยู่เดิมมาเป็นระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา (Adversarial System) แทน (Montes and Vial, 2005) ทั้งนี้ ระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวน คือ ระบบการพิจารณาคดีที่ศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง และไม่มีบทกฎหมายวางระเบียบการสืบพยาน หรือไม่มีบทตักพยานโดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้ พยานประเภทนั้นรับฟังไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญของการพิจารณาคดีระบบนี้อยู่ที่ผู้พิพากษา โดยคู่ความมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีน้อยมาก และจากประสบการณ์ของประเทศชิลีในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงของ ประธานาธิบดีปิโนเชตนั้น ผู้พิพากษามักจะแสวงหาพยานหลักฐานเองโดยในบางกรณีคู่ความไม่มีโอกาสได้ล่วงรู้ถึงการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น และในบางกรณีผู้พิพากษาก็ไม่เป็นกลาง ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงมีการเปลี่ยนระบบการพิจารณาคดีมาเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบที่ผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางจริงเพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัด ต้องปล่อยให้คู่ความดำเนินคดีหาพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ มีหลักเกณฑ์ในการนำพยานพิสูจนได้หรือไม่ได้เป็นไปโดยเคร่งครัด มีบทตักพยานที่เด็ดขาด เพื่อไม่ให้พยานที่ต้องห้ามเข้าสู่สำนวนความหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคู่ความเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี ส่วนผู้พิพากษาจะมีบทบาทน้อยมาก คือ เป็นเพียงผู้รักษากติกาเท่านั้น

ในช่วงต้นปี 1987 ฝ่ายการเมืองตรงตรงข้ามกับรัฐบาลปิโนเชตได้ยอมรับถึงแนวคิดว่าการปกครองภายใต้นายพลปิโนเชต (Pinochet Regime) ไม่ควรถูกล้มโดยการปฏิวัติหรือการใช้อำกำลังรุนแรงในแบบสงครามกลางเมือง แต่ควรจะเป็นการล้มภายใต้ระบบของรัฐธรรมนูญ อันเป็นแนวคิดของรัฐบาลทหารที่สร้างขึ้นโดยกลุ่มของพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อที่เรียกว่า Concertacion โดยรณรงค์นโยบายในการออกเสียงประชามติในปี 1988 คัดค้านมิให้นายพลปิโนเชตได้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกหนึ่งสมัย (Vote No) ซึ่งกลุ่มดังกล่าวได้พยายามรณรงค์จูงนำมาสู่ผลการลงคะแนนประชามติในวันที่ 5 ตุลาคม 1987 ที่มีคะแนน

เสียงจำนวนร้อยละ 55 ที่ไม่ให้นายพลปิโนชต์ดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องจัดขึ้นในเดือนธันวาคม 1989 ซึ่งในช่วงเวลาระหว่างหลังการลงประชามติและการเลือกตั้งประธานาธิบดี มีการเจรจาแนวทางการปฏิรูปรัฐธรรมนูญร่วมกันสามฝ่าย ระหว่างรัฐบาลทหาร พรรคการเมืองฝ่ายขวาที่สนับสนุนรัฐบาล และฝ่ายแนวคิดแบบซ้ายกลาง โดยไม่ได้มีการอภิปรายหรือการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ การตกลงในทิศทางปฏิรูปได้รับความเห็นชอบในการลงประชามติเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 1989 ซึ่งสะท้อนภาพการประนีประนอมที่เพิ่มขึ้นโดยกลุ่มฝ่ายค้านที่มีผลกระทบอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ อาทิ การบัญญัติให้จำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงกลไกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การยกเลิกอำนาจของประธานาธิบดีในการยุบสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของประธานาธิบดีในการประกาศสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ฉุกเฉินได้ถูกลดลง การกำหนดให้มีสมาชิกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มาจากพลเรือน เป็นต้น ทั้งนี้ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทัพจะถูกกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันทำให้สถานะของกองทัพมั่นคงจากการที่กฎหมายดังกล่าวจะแก้ไขได้ยากมาก สภาพของการปฏิรูปดังกล่าวมาจากการยอมรับในหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ 1980 ผ่านการเจรจา ซึ่งทำให้ขีลสามารถเปลี่ยนผ่านโดยการตกลงยินยอมร่วมกัน มิใช่การเปลี่ยนผ่านโดยการแตกหักกับสิ่งเดิมที่มีอยู่

ภายหลังการปฏิรูปในปี 1989 ได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของชิลี โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านบทบาทของกองทัพ โดยให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ประกอบด้วยผู้นำเหล่าทัพมีสถานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของประธานาธิบดี การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในสัดส่วนของกองทัพ และให้อำนาจประธานาธิบดีในการปลดผู้นำเหล่าทัพและผู้นำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการปฏิรูปบทบาทของทหารในช่วงการเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยของชิลี เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญให้มั่นคงต่อไป

3. บทเรียนจากประเทศสเปนและประเทศชิลีกับกรณีของประเทศไทย จากกรณีของประเทศไทย สเปนและประเทศชิลีนำมาสู่ข้อเสนอในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ดังนี้

3.1 ประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ การให้ความสำคัญต่อความเป็นสถาบันที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้เกิดการปกครองที่เน้นให้มีการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่เน้นการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่งระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ ประชาธิปไตยแบบนี้จะลดระดับไม่ให้นักการเมืองสนองตอบข้อเรียกร้องเฉพาะหน้าที่ประชาชนเรียกร้อง (ประชานิยม) ในกรณีของประชาธิปไตยของชิลีในยุคหลังเผด็จการปิโนชต์จะเข้าสู่ประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมของปิโนชต์ไปสู่ประชาธิปไตยดำเนินไปในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยฝ่ายที่เรียกร้องประชาธิปไตยที่เป็นขั้วตรงข้ามของปิโนชต์จำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไข (กติกากฎบัตรในรัฐธรรมนูญ) ที่กำหนดโดยสถาบันทหาร เงื่อนไขที่ว่านี้ทำให้เกิดหลักประกันว่าจะต้องเปิดพื้นที่ให้กับนโยบายที่กองทัพกำหนดไว้ รวมถึงตำแหน่งในสภาสูงที่แต่งตั้งจากกองทัพ รวมถึงการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครฝ่ายอนุรักษนิยมได้เข้ามาที่นั่งในสภา

นอกจากนี้ ยังมีสภาพความมั่นคงแห่งชาติของชิลีที่มีอำนาจในทางตุลาการ โดยอ้างว่าทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติ แต่ในความเป็นจริงทำหน้าที่ในฐานะเป็นอำนาจที่คอยปกป้องพิทักษ์ระบอบมิให้หันไปใช้ประชานิยม ซึ่งระบอบการปกครองของชิลีหลังยุคเผด็จการอำนาจนิยมได้รับผลสำเร็จอย่างยิ่งจากการวางรากฐานประชาธิปไตยดังกล่าว ส่งผลให้ชิลีมีสถาบันทางการเมืองที่ตรวจสอบรับผิดชอบต่อกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ อันทำให้ชิลีกลายเป็นประเทศในละตินอเมริกาที่ปลอดภัยจากปัญหาประชานิยม ทั้งๆ ที่ประเทศส่วนใหญ่ในแถบภูมิภาคนี้เป็นที่รู้จักและโจษจันกันว่าเป็นดินแดนแห่งประชานิยม แต่จะกล่าวว่าการวางรากฐานการปกครองดังกล่าวของชิลี จะถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ชิลีในช่วงหลังวิกฤติการเมืองกลายเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จและมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสังคมได้หรือไม่นั้น แม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะขาดการเลือกตั้งไม่ได้ แต่หากมีเลือกตั้งแล้วไม่มีรัฐธรรมนูญที่วางกรอบให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจต่างๆ ประชาธิปไตยก็จะสะดุดหรือล้มเหลวเสมอ ทั้งในรูปแบบของจลาจลหรือเป็นเผด็จการแบบใดแบบหนึ่ง เช่น เผด็จการเสียงข้างมากในสภาหรือเผด็จการของคณะทหารที่ออกมารักษาความสงบเรียบร้อย

3.2 การกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของสถาบันทางการเมือง บทเรียนที่ได้จากสเปน กับข้อเสนอสำหรับไทยจากการศึกษาช่วงระยะเปลี่ยนผ่านการเมืองในระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและการเปลี่ยนผ่านการเมืองจากชนชั้นนำมาสู่มวลชนในกรณีประเทศสเปน สามารถนำมาเป็นบทเรียนเพื่อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบันได้ดังต่อไปนี้

3.2.1 บทบาทของกองทัพต่อการเมือง จากกรณีสเปนพบว่าวิธีที่ใช้ในการป้องกันทหารไม่ให้เข้ามาแทรกแซงการเมืองนั้นใช้หลักการ Civilian control of the military หรือให้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมีสิทธิอำนาจควบคุมทหารที่เป็นข้าราชการประจำตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ อาศัยการประนีประนอม อย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสอดคล้องกับที่ว่าในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการกำหนดเขตอำนาจพลเรือน 5 ประการคือ 1) การคัดสรรผู้นำการเมือง (Elite Recruitment) 2) การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) 3) ความมั่นคงภายใน (Internal Security) 4) การป้องกันประเทศจากภัยภายนอก (External Defense) และ 5) การจัดองค์การในกองทัพ (Military Organization) ซึ่งในกรณีข้อ 1 และ 2 กองทัพสเปนถูกลดอำนาจลงไปมากหลังการล่มสลายของฟรังโก กระแสสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่ยอมรับระบบ ฟรังโกช่วยให้ขอบเขตอำนาจ 2 ข้อแรกของพลเรือนมีความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม กรณีการแทรกแซงในปี ค.ศ.1981 ของคณะทหาร “23-F” ก็ยังเกิดขึ้น โดยอาศัยข้ออ้างที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการกับปัญหาแบ่งแยกดินแดน และรอยต่อในช่วงที่นายซัวเรสลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าแม้มีความพยายามจำกัดอำนาจกองทัพแต่ก็จำเป็นต้องมีที่ยังที่รัฐบาลพลเรือนจะต้องไม่สร้างจุดอ่อนในการบริหารประเทศให้เกิดการล้มล้างรัฐบาลได้ ในกรณีประเทศไทยจุดอ่อนที่ว่านี้อาจหมายถึงรัฐบาลพลเรือนต้องไม่ดำเนินนโยบายที่กระทบต่อเสถียรภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน บริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ความล้มเหลวเหล่านี้ของรัฐบาลถูกหยิบฉวยมาใช้เป็นข้ออ้างในการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 สำหรับข้อ 3, 4 และ 5 ในกรณีสเปนถือว่าก้าวหน้ามากเพราะมีการกลุ่มทำงานที่เป็นพลเรือนเชี่ยวชาญในเรื่องความมั่นคง การปกป้องประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน มีการกำหนดบทบาท

ทหารที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาด้วยการปรับอำนาจของกองทัพอย่างเป็นขั้นตอน เช่น แก้กฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ.1977-1984 และยังคงปรับแก้ไขในรายละเอียดเรื่อยมา นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกจากการเป็นสมาชิก EU, NATO ที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วย ส่วนของไทยนั้นอาจต้องใช้ระยะเวลาเช่นเดียวกับสเปน สิ่งที่จะทำได้ก่อนก็คือสร้างหน่วยงานพลเรือนที่เชี่ยวชาญความมั่นคงและได้รับการยอมรับจากทหารให้มีบทบาทในการวางแผนการป้องกันประเทศ นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า กรณีสเปนจะใช้วิธีบัญญัติบทบาททหารไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และปรับแก้ไขไปตามสถานการณ์ แต่เนื่องจากกรณีของไทยมีการล้มล้างยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ดังนั้นการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจไม่เป็นประโยชน์นอกเสียจากต้องปลูกฝังความเป็นทหารอาชีพ สร้างพรรคการเมืองให้จัดตั้งดีและเข้มแข็ง

3.2.2 การสร้างฉันทามติทางการเมือง ต้องมาจากทุกฝ่าย และมีพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญ กล่าวคือ พรรคการเมืองของสเปน ถือว่ามีส่วนสำคัญในการต่อรอง รอมชอมสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญมาจากคณะผู้ร่างที่มาจากพรรคการเมือง รัฐบาลรักษาการ คณะทหาร จากนั้นมีการลงประชามติ และไม่มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญอีก จะใช้เพียงการแก้ไขเป็นรายมาตราไป ผลจากการสร้างการเมืองที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม หรือการเมืองแบบ Inclusive ทำให้การสร้างฉันทามติเกิดขึ้นได้ กรณีสเปน ถือเป็นความสามารถของตัวบุคคล คือนายซัวเรส ที่มีแนวคิดสายกลาง สำหรับประเทศไทยในการร่างรัฐธรรมนูญ หรือการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปในแต่ละคณะที่ผ่านมา นั้น ไม่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามเท่าไรนัก เพราะคนที่ทำหน้าที่มาจากเครือข่ายของรัฐบาลรักษาการ นักวิชาการฝ่ายขวา และฝ่ายกลาง จะมีนักวิชาการฝ่ายก้าวหน้าบ้างก็ถือว่าไม่มากนัก ดังนั้นหากจะมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญ หรือวางแนวทางปฏิรูปต้องหากลไกในการระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนได้จริงโดยเฉพาะกลุ่มหรือพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม การรอมชอมของทุกฝ่ายอาจต้องเริ่มจากการแลกเปลี่ยน ต่อรองผลประโยชน์โดยไม่ยึดติดกับอุดมการณ์ หรือตัวบุคคลอย่างสุดโต่งเช่น กรณี สเปน มีการนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองฝ่ายซ้ายเพื่อแลกเปลี่ยนการเข้าร่วมปฏิรูป เป็นต้น

ทั้งนี้ สาเหตุที่พรรคการเมืองไทยไม่อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนมวลชนในการปฏิรูปการเมืองได้เกิดจากปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นกลุ่มการเมือง ขาดความเป็นสถาบันการเมือง ในขณะที่สเปน แม้จะถูกทำให้ผิดกฎหมายในสมัยเผด็จการ แต่จากการที่เป็นพรรคการเมืองอุดมการณ์ชัดเจน กฎหมายรับรองเป็นพรรคมวลชน ทำให้ดำรงอยู่ได้

3.2.3 อุดมคติทางการเมืองสุดโต่ง สังคมการเมืองของสเปนได้เคยเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างมวลชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันประสบการณ์สงครามกลางเมืองได้สะท้อนช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านการเมืองจากชนชั้นนายพลชน แต่กระนั้นก็ถูกแทนที่ด้วยรัฐบาลขวาจัด เผด็จการทหารจนเปลี่ยนผ่านมาเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ปัจจัยสำคัญอีกประการก็คือการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองของฝ่ายชนชั้นนำเลี้ยงที่จะไม่เผชิญหน้ากันในช่วงเปลี่ยนผ่านและหันไปในแนวทางเจรจาทั้งทางลับและทางตรง ดังนั้นการเรียนรู้บทเรียนในอดีตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการฟื้นฟูสังคมการเมือง โดยเฉพาะสังคมที่เคยผ่านประสบการณ์เผชิญหน้ากันระหว่างอุดมการณ์การเมืองที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ความรุนแรง การหลีกเลี่ยงสภาวะที่จะกลับไปสู่ความขัดแย้งเดิม ๆ เป็นเรื่องพึงระวัง สำหรับกรณีประเทศไทยนั้นประสบการณ์การเมืองมวลชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลี่ยงสภาพคลั่งลัทธิเช่นลัทธิชาตินิยมเนื่องเพราะว่า “อาการคลั่งลัทธิ

คับแคบสุดโต่ง (Fanaticism) นั้นอันตราย เพราะในนามของการแสวงหา เป้าหมายในอุดมคติอันหนึ่ง มันกลับมองข้ามละเอียดและทำร้ายทำลายอุดมคติอื่นทั้งหมด ทั้งที่ชีวิตมนุษย์เรามีหลากหลายมิติและไม่อาจอยู่อย่างมีความสุขและความหมายได้ในโลกภายใต้อุดมคติหนึ่งเดียว³ และอาจกล่าวได้ว่ากรณีของไทยที่ไม่สามารถก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นได้ด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถสร้างฉันทามติทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันได้ ซึ่งหากพิจารณากรณีเปรียบเทียบกับสเปนแล้ว แนวทางปฏิรูปในสังคมเช่นนี้อาจจำเป็นต้องทบทวนแนวทางในการสร้างฉันทามติทางการเมืองเสียใหม่ โดยหลีกเลี่ยงอุดมคติทางการเมืองสุดโต่งที่มักมีแนวโน้มนำไปสู่ความรุนแรงและแนวทางปฏิรูปที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชน

3.2.4 ประชาธิปไตยที่ได้ทั้งคุณภาพและเสถียรภาพยั่งยืน⁴ แม้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (Consolidate Democracy) จะต้องมี 2 องค์ประกอบสำคัญ คือจะต้องมีการเลือกตั้งเป็นระยะๆ มิฉะนั้นแล้ว ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยหรือกล่าวได้ว่าประชาชนมีอำนาจในการปกครอง และในการเลือกตั้ง ประชาชนจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจจริงๆ ไม่ขายเสียง ส่วนผู้สมัครก็จะต้องมีเสรีภาพที่จะรณรงค์หาเสียง และผู้สมัครทุกคนจะต้องได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการนำเสนอนโยบายต่อประชาชน ขณะเดียวกันองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือไปจากการเลือกตั้งก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการใช้เสียงข้างมากตามอำเภอใจ โดยเฉพาะถ้าทุกสถาบันทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งที่เป็นพวกเดียวกันหมด หรือถ้าไม่ใช่พวกเดียวกันก็คุยกันไม่ได้เลย องค์ประกอบทั้งสองนี้ถ้าขาดจากกันจะทำให้เกิดประชาธิปไตยที่เน้นไปที่มิติใดมิติหนึ่ง อันเป็นที่มาของประชาธิปไตยสองแบบที่ในทางวิชาการเรียกว่า ประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับมิติเลือกตั้ง (electoral democracy) กับ ประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) ในแบบหลังนี้เป็นประชาธิปไตยที่อำนาจประชาชนและเสียงข้างมากจะต้องถูกตีกรอบหรือจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

สรุป

กรณีของสเปนได้เปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยโดยการสร้างการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมในสมัยฟรังโกกับกลุ่มที่ต้องการปฏิรูปในแนวทางประชาธิปไตย โดยใช้กลไกรัฐธรรมนูญ การทำประจามติเพื่อยืนยันแนวทางปฏิรูปโดยพลเรือนเป็นแกนหลัก และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป มีพรรคการเมืองที่เป็นกลุ่มตัวแทนอุดมการณ์ต่าง ๆ มาเข้าร่วมการเลือกตั้ง ผู้นำการเปลี่ยนผ่านขณะนั้นได้หาแนวร่วมสร้างฉันทามติทางการเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ โดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ กับทั้งลดบทบาทของกลุ่มทหารลงทีละน้อย ในขณะที่กรณีของชิลีก็เช่นกัน ประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ โดยประชาธิปไตยของชิลีในยุคหลังเผด็จการพิโนเชต์ถือเป็นประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับ

³ เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๔). ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies). เอกสารคำบรรยายรายวิชา สัมมนาการเมืองเปรียบเทียบ ร.๘๑๐ ภาคเรียนที่๑/๒๕๕๔. ,ม.ป.ท., หน้า ๓๕.

⁴ ไชยันต์ ไชยพร, รัฐธรรมนูญแบบไหนที่จะทำให้ประชาธิปไตยเสถียร, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ : <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/๖๓๖๙๖๖#sthash.E&Fi&mTW.dpuf>.

รัฐธรรมนูญ ที่ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมของฟิโนเซต์ไปสู่ประชาธิปไตยดำเนินไปในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยฝ่ายที่เรียกร้องประชาธิปไตยจำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขที่กำหนดโดยสถาบันทหาร เพื่อทำให้เกิดหลักประกันว่าจะมีพื้นที่ให้กับนโยบายที่กองทัพกำหนดไว้ รวมถึงตำแหน่งในสภาสูงที่มาจากกองทัพ รวมถึงการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครฝ่ายอนุรักษ์นิยมได้เข้ามามีที่นั่งในสภา รวมทั้งรูปแบบของสภาความมั่นคงแห่งชาติของชิลีที่มีอำนาจในทางตุลาการที่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นอำนาจที่คอยปกป้องพิทักษ์ระบอบมิให้หันไปใช้ประชานิยม ซึ่งการวางรากฐานประชาธิปไตยดังกล่าว ส่งผลชิลีมีสถาบันทางการเมืองที่ตรวจสอบรับผิดชอบต่อกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกรณีของไทยยังคงเป็นประเทศประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่านที่หวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการทหาร ไม่สามารถก้าวไปสู่ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถสร้างแรงกดดันเพื่อลดทอนการแทรกแซงของกองทัพ รวมทั้งขาดการสนับสนุนที่สำคัญจากสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ชนชั้นนำและจากมวลชน อีกทั้งไม่สามารถสร้างฉันทามติทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันได้ ซึ่งหากพิจารณากรณีเปรียบเทียบจากสเปนและชิลีแล้ว แนวทางปฏิรูปในสังคมเช่นนี้อาจจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางหรือมาตรการในการสร้างฉันทามติทางการเมืองเสียใหม่ โดยหลีกเลี่ยงอุดมคติทางการเมืองสุดขั้วที่มักมีแนวโน้มนำไปสู่ความรุนแรงหรือจลาจลหรือการปฏิเสศการแทรกแซงทางการเมืองจากกองทัพ และแนวทางปฏิรูปที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชน

บรรณานุกรม

เกษียร เตชะพีระ, ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies). เอกสารคำบรรยายรายวิชา
สัมมนาการเมืองเปรียบเทียบ ร.810 ภาคเรียนที่1/2554, ม.ป.ท. (2554).

ไชยันต์ ไชยพร, รัฐธรรมนูญแบบไหนที่จะทำให้ประชาธิปไตยเสถียร, วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2559 :

<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/636966#sthash.E5Fi9mTW.dpuf>.

พัชราภา ตันตราจิน, กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ ระบอบประชาธิปไตย และ
กระบวนการเปลี่ยนผ่าน จากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบ
ประเทศสเปนกับประเทศไทย, วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2559)