

# MILITARES, ESTADO Y SOCIEDAD EN CHILE: MIRANDO EL FUTURO DESDE LA COMPARACIÓN HISTÓRICA

FELIPE AGÜERO

SCHOOL OF INTERNATIONAL STUDIES

UNIVERSITY OF MIAMI

Conjeturas sobre las tendencias que tomarán las relaciones civiles-militares en Chile y su impacto sobre el régimen democrático no pueden basarse sólo en conclusiones que se extraigan del estudio de la muchas veces turbulenta década de 1990. Un análisis sólido debe partir de una mirada histórica más profunda. El periodo posautoritario de la década de 1990 puede compararse con periodos germinales previos, tales como el periodo que siguió a la profesionalización militar de fines del Siglo XIX y las décadas que siguieron al retorno a la democracia en 1932. Esos dos periodos estuvieron caracterizados por tendencias que llevaron a una temprana bifurcación entre las élites civiles y militares. La brecha que se abrió entre ellas fue perversamente cerrada a través de golpes militares. El periodo posautoritario reciente se compara positivamente con aquellos, lo que hace posible alentar un optimismo condicional. El artículo compara esos periodos y explica las razones de ese optimismo así como de su condicionalidad.

## INTRODUCCIÓN

Desde el retorno a la democracia en 1990 las relaciones entre militares, gobierno y sociedad han sido objeto de numerosas tensiones. ¿Cómo se desarrollarán estas relaciones en el futuro y de qué manera afectarán la calidad de la democracia? Un camino fructífero para responder esta pregunta nos refiere a tendencias que sobrepasan las circunstancias enojosas de la pasada década y el presente, remontándose a otros periodos de nuestra historia. Se sugiere aquí un enfoque de comparación histórica, bajo el supuesto de que este es un terreno adecuado para deliberar sobre las tendencias hacia el futuro.

El artículo comienza con la presentación de los términos de la comparación propuesta y continúa con una breve descripción de la reciente década posautoritaria como el punto de partida para una mirada retrospectiva. Luego presenta los dos casos anteriores, de coyunturas y procesos históricos, para la comparación. El primero es el periodo que comienza con la profesionalización militar hacia fines del Siglo XIX, en que se enfatiza el modo contradictorio de inserción de los militares en el proceso político que termina en el golpe de 1924. Luego se presenta el periodo que comienza con el retorno a la democracia en 1932, destacándose los elementos relevantes que ayudan a entender la inusitada fuerza y violencia con que se desplegó el golpe militar de 1973. El artículo luego aborda la transición democrática y la década posautoritaria, concluyendo con una comparación de todos estos periodos con el objeto de visualizar las tendencias hacia el futuro.

Las conclusiones serán condicionalmente optimistas. Optimistas, pues la década pasada difiere en aspectos importantes de décadas comparables en el pasado y desde las que se iniciaron procesos que culminaron en dictaduras. Pero sólo condicionalmente: la comparación apunta a la necesidad de la iniciativa política que rompa de manera resuelta con la inercia de modelos de autonomía o semi-autonomía militar tales como los prescritos en las tesis de Huntington.<sup>1</sup> Esta es la condición que puede marcar definitivamente la diferencia con los periodos anteriores.

### *Una comparación con dos periodos anteriores*

La comparación propuesta apunta a dos periodos en la historia de Chile que pueden entenderse como claves en la generación de tendencias principales y de largo plazo en las relaciones civiles-militares. El primer periodo comienza luego del fin de la Guerra del Pacífico, con el primer esfuerzo real de profesionalización militar en las últimas dos décadas del siglo diecinueve, y se proyecta en las dos primeras décadas del siglo veinte. El segundo periodo comienza con el retorno a los gobiernos civiles en 1932, cubre principalmente las dos décadas siguientes, y se proyecta hasta fines de la década de los sesenta. Lo importante de destacar aquí es que ambos son vistos como periodos que culminaron en golpes de Estado: el golpe militar de 1924, y el golpe mucho más violento de 1973.

El actual periodo de posrégimen militar será también determinante en la configuración de tendencias de larga duración, y es comparable con el comienzo de los periodos anteriores. Las preguntas centrales, entonces, son: ¿qué similitudes y diferencias hay entre el actual periodo y los anteriores? ¿Será el periodo actual visto en el futuro, como los anteriores, como aquel en que se incubaron las tendencias que culminarían en un quiebre violento de régimen? ¿O hay, por el contrario, diferencias significativas que le permiten a uno augurar un futuro promisorio a partir de las tendencias que pueden discernirse? Estas son las preguntas que aborda este artículo.

La respuesta preliminar que daré a estas preguntas se inclina en sentido optimista. Los periodos anteriores se caracterizaron por una temprana separación entre las élites civiles y militares, que tomaron caminos bifurcados. Desarrollos posteriores sólo acentuaron esa separación. Las intervenciones militares de 1924 y 1973 estuvieron precedidas de largos periodos en los que élites civiles y militares avanzaron en direcciones diferentes. La modernización y profesionalización militar de fines del siglo XIX y comienzos del XX lanzó a los militares en dinámicas autónomas que los llevaron a criticar las élites políticas, los partidos políticos y el sistema parlamentario. La crítica militar fue simultáneamente la expresión de la crisis de la dominación oligárquica y una de las causas de su desmoronamiento. El golpe de 1924 y los años de intervención militar que le siguieron fueron una manera perversa de resolver la bifurcación civil-militar iniciada en décadas anteriores.

El fin de la intervención militar dejó unas fuerzas armadas aisladas y disminuidas por las fuerzas conservadoras que animaban la restauración democrática, e ignoradas por el liderazgo político de los sectores populares emergentes. Las élites civiles y militares del Estado postoligárquico se

1 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books, 1957.

desarrollaron en direcciones diferentes, las segundas ignoradas por las primeras. Esta desconexión se reforzó más tarde por la virtual entrega de las fuerzas armadas que hicieron las élites políticas a la influencia incontestada del sistema militar interamericano inspirado en la Guerra Fría. Esto llevó a un proceso que culminó nuevamente en una crítica militar a la política, la democracia y, esta vez específicamente, a los partidos de la izquierda. La intervención militar necesitaría ahora de estímulos más fuertes, y de la convergencia de una profunda crisis política y militar. Una vez presente esta convergencia, los militares desataron en 1973 una reacción represiva de profundas consecuencias. Las intervenciones militares de 1924 y de 1973 fueron así maneras primitivas de cerrar la brecha entre militares y la dirección civil del Estado.

A la luz de esa experiencia es completamente pertinente preguntarse si la retirada militar de 1990 tiene algún parecido con la de los años treinta o la de la anterior coyuntura del siglo XIX. ¿Llevará la reciente retirada militar a iniciar otro ciclo de separación que necesite de una futura, también perversa, resolución? El periodo actual, se argumenta aquí, contiene rasgos que paradójicamente han impedido el tipo de separación entre las élites civiles y militares que se dio en los periodos anteriores. De una manera quizá imprevista, la intensidad del conflicto civil-militar ha impedido tal separación. Nos encontramos también dentro de un contexto internacional bien diferente. Mas, para que esta diferencia permita alentar predicciones optimistas, numerosos otros factores deben también concurrir. En esto me detendré hacia el final del artículo.

Un último punto sobre la estrategia de comparación histórica que se hace aquí, es que ella destaca el rasgo de separación o de compenetración entre las élites civiles y militares. Este ángulo no está presente en las estrategias de comparación de relaciones civiles-militares en distintos países hechas en los estudios de transición democrática. Estos estudios generalmente han privilegiado los aspectos institucionales en las bases de poder de civiles y militares, o se han concentrado en el estudio de actitudes, objetivos e intereses de estos últimos.<sup>2</sup> En el caso particular de Chile, estos estudios han ofrecido conclusiones más bien negativas: las fuerzas armadas transitaron a la democracia desde sólidas bases de poder imponiendo legados autoritarios a la democracia sucesora, de un modo que no ocurrió en otras transiciones en la región.<sup>3</sup> La comparación histórica dentro de un solo país no se contrapone al tipo de comparación recién descrito. Ambas son en realidad complementarias. Este ejercicio de comparación histórica destaca elementos muchas veces ignorados en las otras estrategias: los elementos de separación o involucramiento entre militares y élites e instituciones civiles. Las propuestas de reforma institucional que se derivan de la literatura de transiciones comparadas sólo tendrán éxito si es que se acompañan de políticas y estructuras que impidan la separación extrema entre las élites y la autonomía militar.

### *La década de 1990: relaciones perturbadas*

Las relaciones entre militares, gobierno y sociedad estuvieron llenas de tensiones en la década recién pasada. El general Pinochet permaneció como jefe del ejército aun después de dejar la

2 Para estas perspectivas, ver David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

3 Ver, por ejemplo, Agüero, Felipe, "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America," *Mershon International Studies Review* 42, 2, November 1998.

jefatura de Estado, con el expreso propósito de impedir intentos de revertir el legado de su régimen y de mantener las fuerzas armadas fuera del alcance del gobierno y los tribunales. El presidente y las fuerzas armadas se enfrentaron en torno a prerrogativas contrapuestas, enraizadas en la constitución heredada del régimen de Pinochet. Conflictos sobre designaciones, sobre investigaciones de casos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, sobre el enjuiciamiento del ex jefe de la Dina, el general Manuel Contreras, sobre la investigación de oscuros negocios que involucraban a parientes de Pinochet, y otros asuntos, llenaron los primeros años de la nueva democracia. Los institutos armados, especialmente el ejército, reaccionaron de manera corporativa montando operaciones pseudo militares de protesta, en abierta violación a normas contenidas en la constitución. Bajo el liderazgo de Pinochet, el ejército operó en la práctica como un poder aparte, con mínima supervisión política. Aun si no hubo una amenaza real de parte de los militares de derribar la democracia emergente, los militares permanecieron autónomos, desafiantes y contestatarios, especialmente durante el primer gobierno posautoritario.

Las relaciones civiles-militares fueron notablemente más relajadas durante el segundo gobierno democrático de la década, en que las fuerzas armadas fueron apaciguadas. No hubo actos significativos de indisciplina, excepto por los episodios bochornosos relacionados con la resistencia a ejecutar la sentencia de prisión dictada en contra del general Contreras en 1995. Este periodo de apaciguamiento terminó abruptamente como resultado de la detención de Pinochet en Londres en 1998, apenas siete meses después de que dejara la jefatura del ejército y asumiera su butaca de senador. El episodio londinense desató un proceso catártico en la política chilena, que se reflejó en parte en una actividad más asertiva de los tribunales de justicia en los casos pendientes de derechos humanos. El levantamiento de su inmunidad senatorial y el inicio de un proceso que llevó al juez de la causa a acusar a Pinochet de asesinato y secuestro siguieron su retorno a Chile en el año 2000. El ejército no tuvo más opción que atenerse a los dictámenes judiciales y aceptar el proceso, no sin importantes tensiones con el gobierno y en su interior.

Desde la detención de Pinochet, sin embargo, se desarrollaron instancias de cooperación que ayudaron a promover un cambio importante en la manera en que los militares habían tratado el tema de los derechos humanos hasta ese punto. La *Mesa de Diálogo* fue la más importante de tales instancias. Ella convocó abogados de derechos humanos, representantes de los máximos jefes militares, y otras personalidades, y tuvo por misión recabar información sobre los desaparecidos. Esa información fue finalmente entregada al presidente Lagos por las fuerzas armadas en enero del 2001, apuntando a un notable reconocimiento por parte de ellas de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron bajo su régimen. Fue también una ocasión decepcionante pues la información sólo alcanzó a un reducido número de casos y fue, a veces, errónea.

Desde que la presidencia la asumió Ricardo Lagos en marzo del 2000, las relaciones civiles-militares nuevamente han entrado a un estado de normalidad dentro de la insistencia del presidente que cada poder se concentre en lo suyo, e.g., que no debe interferirse en la manera como los tribunales tratan los casos de violación de los derechos humanos, incluido el de Pinochet. Estos casos, por su naturaleza eminentemente abierta, reacia al punto final, seguirán siendo fuente de tensiones. Todo esto en el contexto de una constitución no reformada, que da poderes a los jefes militares en el Consejo de Seguridad Nacional y niega al presidente la facultad de removerlos.

¿Qué puede augurarse hacia el futuro desde esta breve descripción de la década recién pasada y sus perturbaciones o turbulencias?<sup>4</sup> La respuesta a esta pregunta estará basada en la comparación con los periodos que se presentan a continuación.

### *Profesionalización e intervención militar en la década de 1920*

El ejército chileno participó activamente en actividades de formación del Estado a lo largo del siglo diecinueve.<sup>5</sup> El papel activo del ejército se expresó con claridad en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana en 1836-1839, en la derrota de las rebeliones de origen regional en el sur (1851) y el norte (1859), en la guerra con España en 1865-1866, y en la dramática Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia en 1879-1883. La expansión y consolidación del territorio a que dieron lugar estas confrontaciones condujo a un importante papel para el ejército en la colonización de las fronteras tanto al sur como al norte, y en la guerra contra la resistencia indígena que venía desde los tiempos coloniales.<sup>6</sup>

La verdadera profesionalización del ejército no comenzó, sin embargo, sino hasta que se completó el desempeño de aquellas actividades de formación estatal. Una vez concluida la Guerra del Pacífico, y escuchados los jefes militares, el gobierno decidió iniciar una profunda profesionalización del ejército. En conocimiento de los desaciertos cometidos en la guerra, los grupos dirigentes deseaban una profesionalización militar para enfrentar las necesidades de defensa de un territorio vastamente expandido y rico en recursos, y superar la caótica organización militar del ejército. Presa del encantamiento ejercido por el atractivo ejército prusiano, el gobierno contrató en 1885 los servicios del Coronel Emil Körner, que arribó con más de veinte oficiales para iniciar cambios en la organización, procedimientos y entrenamiento. Se crearon en esta época los órganos más importantes del ejército, como la academia de guerra, la *Revista Militar*, y el estado mayor. La misión alemana continuó hasta 1914, cuando la reorganización había sido completada junto con una cuantiosa importación de armamento moderno europeo.<sup>7</sup> La academia militar chilena fue anfitriona de numerosos militares de Latinoamérica, y oficiales chilenos viajaron a Alemania para entrenarse y a otros países latinoamericanos para dar entrenamiento. Una consecuencia importante de la profesionalización y modernización militar fue que el ejército pronto adquirió una identidad corporativa con una visión definida de su papel como un ejército moderno.

Al comenzar el siglo veinte, y como resultado de su proceso de profesionalización, el ejército comenzó a experimentar una intensa contradicción. De un lado, se encontraba fuertemente influenciado por la visión heredada de un ejército extranjero que basaba su poder y prestigio en el

4 Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997, pág. 408.

5 Para un estudio pionero sobre el lugar de los militares en la formación del Estado en América Latina, ver Fernando López-Alves *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press, 2000, aunque no incluye el caso de Chile. Ver también Miguel Centeno, "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America," *American Journal of Sociology*, 102, 6, 1998.

6 Ver Leopoldo Castedo y Francisco Encina, *Historia de Chile*; Francisco Antonio Encina, *Historia de Chile*; Hernán Ramírez Necochea, *Fuerzas Armadas y Política en Chile*; Brian Loveman, *Chile*; Simon Collier, "From Independence to the War of the Pacific;" Sergio Villalobos et al., *Historia de Chile*.

7 Alain Joxe, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1970, págs. 48-51.

papel central desempeñado en la unificación de Alemania. El ejército chileno adquirió también, por este camino, una autoimagen de institución central para el desarrollo de la nación. Fue, al mismo tiempo, socializado en las modernas nociones de “guerra total” que indicaban que el esfuerzo de guerra pertenecía a toda la nación, apoyada por todos sus “frentes” constitutivos, que coexistían armónicamente, al centro de los cuales se encontraba el ejército. Tal como en los ejércitos europeos desde los que se recibía esta visión, los militares chilenos comprendieron que la guerra total moderna requería del desarrollo de una poderosa industria nacional. Oficiales del ejército fueron, en las primeras dos décadas del siglo, fuertes proponentes de la necesidad de industrialización, mucho más que lo fueron otros grupos dirigentes en la sociedad chilena. La auto-imagen de un ejército fuerte al centro del esfuerzo de desarrollo de la nación requería, sin embargo, de una sólida base económica y militar erigida sobre un poderoso sector industrial. La posibilidad de llevar a la práctica tal visión se sustentaba en el alto crecimiento económico que la expansión territorial hizo posible al desarrollar la economía salitrera.<sup>8</sup> Pero, del otro lado, a pesar de la ilusión forjada sobre la base de la bonanza exportadora, esa imagen y visión se estrellaba con la dura realidad de un país social y económicamente atrasado, sin industria, y en el cual el conflicto social emergía con fuerza para reclamar de las élites un papel represivo para el ejército.<sup>9</sup>

Esta contradicción se agudizó como resultado del gradual colapso de la economía salitrera de exportación luego de la primera guerra mundial. Este colapso se produjo en un momento en que la estructura social experimentaba importantes cambios. La tasa de urbanización había aumentado considerablemente y nuevos grupos sociales de las clases medias –profesores, profesionales, empleados– y una creciente clase obrera añadían complejidad a la estructura social, todo lo que resultaba en un aumento de las demandas sociales.<sup>10</sup> La movilización social en combinación con un creciente activismo sindical proveía un escenario peligroso para la oligarquía dominante. Este nuevo contexto social, unido al rechazo de la oligarquía a abrir el sistema político a la participación de los nuevos grupos, inevitablemente incorporaba a los militares en una dinámica represiva que nada tenía que ver con su auto-imagen de fuerza medular de una gran nación necesitada de una fuerte defensa nacional.

Se desarrolló así una brecha entre esa auto-imagen militar y una clase dirigente que se valía del Estado a través de su forma parlamentarista para beneficiarse del auge económico. Las tensiones sociales creadas por este crecimiento y, especialmente, por la declinación económica que le siguió, pusieron a los militares, dramáticamente, entre el país imaginado y el país real. Este era uno en que las clases dirigentes le asignaban papeles represivos contra la movilización de las clases trabajadoras y no le daban satisfacción a la demanda militar de continuo crecimiento, modernización y profesionalización. Los militares comenzaron a revelar signos de descontento

8 Sobre el impacto del sector minero en el crecimiento de la economía exportadora, ver Carlos Hurtado, *Concentración de Población y Desarrollo Económico*. Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1966, y Oscar Muñoz, “Estado e Industrialización en el ciclo de Expansión del Salitre,” *CIEPLAN*, No. 6, January 1977.

9 Ver Varas, Agüero, y Bustamante, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*. Santiago: Flacso, 1980. En palabras de Joxe: “Con sus cascos en punta, sus monóculos y sus mostachos, pero sin industria pesada y sin mercados de capitales extranjeros por conquistar, la institución militar no hacía otra cosa que remedar a Prussia”. Joxe, Alain, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1970. Págs. 50-51.

10 Geisse, Guillermo, *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. Mexico: Pispal-El Colegio de México, 1983.

por el uso represivo que se hacía de ellos y por la falta de liderazgo político para implementar la deseada industrialización.<sup>11</sup>

El descontento militar se canalizó a través de un discurso antipolítico y antiparlamentario.<sup>12</sup> Los militares criticaban las preocupaciones particularísticas de los políticos que los llevaban, en los ojos de los militares, a respuestas equivocadas a la crisis. Los militares se veían, en cambio, ocupados con la Gran Política, una preocupación escamoteada por la respuesta miope y represiva de los políticos dirigentes. En este contexto, y en medio de la llamada "cuestión social", sectores militares comenzaron a complotar contra la oposición parlamentaria a las reformas sociales. Finalmente, en 1924, los militares intervinieron para deponer al presidente Arturo Alessandri luego de su fracasado intento de promover la plataforma reformista.<sup>13</sup>

Durante gobiernos inestables, en que el poder residió más o menos directamente en los militares reformistas, se aprobaron importantes reformas sociales. Los gobiernos de inspiración militar eliminaron un congreso controlado por fuerzas conservadoras oligárquicas y aprobaron la legislación social, incorporaron las organizaciones laborales al sistema de representación, expandieron los servicios públicos, crearon la policía de carabineros y promovieron la industrialización. Los militares permanecieron más o menos directamente en el gobierno hasta el retorno de los gobiernos civiles en 1932.

En suma, durante el siglo diecinueve los militares se integraron en el Estado oligárquico, y jugaron un papel central en la crisis constitucional y guerra civil de 1891. La naturaleza del papel político de los militares se vio profundamente afectada por los procesos de modernización y profesionalización iniciados hacia fines del siglo. Mientras las fuerzas armadas se modernizaban y fortalecían, emergieron profundas tensiones sociales derivadas de los cambios en la estructura social y las fluctuaciones de la economía exportadora. Estas tensiones llevaron a los grupos dominantes a intensificar el uso represivo de las fuerzas armadas mientras ignoraban sus demandas y sus visiones corporativas. Los militares se habían desarrollado de un modo tal que las ponía en tensión con la oligarquía y su manera de enfrentar la crisis social. Los militares se distanciaron del liderazgo político oligárquico y desarrollaron una crítica de este liderazgo y de su ejercicio por medios parlamentaristas. Proporcionando desde temprano material histórico para refutar las tesis de Huntington sobre la conexión entre profesionalismo y abstención política,<sup>14</sup> los recientemente profesionalizados militares chilenos intentaron apaciguar el conflicto social y político tomándose el poder para promover las respectivas reformas.

11 Ibid. Págs 42-46; Loveman, Brian, *Chile: the Legacy of Hispanic Capitalism*. New York: Oxford University Press, 1988. Págs 191-193; Loveman, *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 1999, págs. 80-85; Joxe, Op. Cit.

12 ver Bicheno, H.E., "Antiparliamentary themes in Chilean History," *Government and Opposition*, 7, 3, 1972. y and Thomas M. Davis, Jr. (eds.), *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1997.

13 Orrego, Claudio et al., *Siete Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1979.

14 Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, Op. Cit; Fitch, J. Samuel, "Armies and Politics in Latin America, 1975-1985", en Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.

## *Aislamiento interno e integración interamericana: la seguridad nacional y el golpe de 1973*

Pese a las reformas sociales que promovieron en la década de 1920 y su papel central en las transformaciones del sistema político que resultaron en un régimen más inclusivo,<sup>15</sup> los militares enfrentaron la década siguiente profundamente debilitados. Habiendo distanciado a la mayor parte de la clase política, y debilitados por las divisiones internas, los militares contaron con escaso apoyo cuando la crisis económica internacional de 1930 azotó la economía nacional. Los militares abandonaron el poder derrotados y despreciados por una clase política apoyada en milicias republicanas dirigidas por civiles.<sup>16</sup> La reacción civilista tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue que los gobiernos civiles mantuvieron a los militares débiles, pobremente financiados, y prestándoles escasa atención. La segunda fue que los militares consintieron, sin poder resistir la reacción civilista. Un nuevo liderazgo militar apoyó e implementó la subordinación a los gobiernos civiles. Al mismo tiempo, los militares intentaron desesperadamente relegitimarse poniendo en sintonía a las fuerzas armadas con el nuevo *ethos* estatista de servicio, industrialización y expansión del sector público.<sup>17</sup> Durante quince años después del retorno de la democracia en 1932 y a través de tres gobiernos (Montero, Alessandri, Aguirre Cerda), los militares vivieron aislados e ignorados por la élite política.

La Segunda guerra mundial, pero especialmente el inicio de la guerra fría, vinieron a rescatar las fuerzas armadas de su estado de aislamiento. El Tratado de Río y los Pactos de Ayuda Mutua con los EEUU, ayudaron gradualmente a traer a los militares de vuelta al centro del escenario político. Al darle una nueva misión –la defensa de Occidente de enemigos internos y externos–, los militares contaban con una justificación para promover su propia importancia institucional en el campo interno. La profesión militar empezó gradualmente a recobrar su prestigio, o al menos a perder el sentimiento de aislamiento con que había quedado después de la reacción civilista de los años 30.

Los contenidos anticomunistas que permeaban las instituciones interamericanas calzaban con las definiciones doctrinarias tanto antiguas como nuevas de los militares. Las antiguas combinaban las enseñanzas geopolíticas decimonónicas con diversas nociones de guerra total. Las nuevas, que se montaban con facilidad sobre las otras, habían sido recibidas de versiones norteamericanas de teorías de relaciones internacionales y su materialización en organizaciones y políticas estatales resumidas en la noción de seguridad nacional. En muchos países latinoamericanos, entre ellos Chile, el concepto de seguridad nacional llegó a ser el *leit motiv* militar para demandar una mayor participación en los asuntos nacionales. La vieja arquitectura conceptual de sociedades y naciones como bio-organismos armónicos se combinaba con la sustanciosa idea anticomunista

15 Nun, José, "The Middle-Class Military Coup Revisited," in Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.). *Ibid.*

16 Ver García P., Gonzalo and Juan Esteban Montes I, *Subordinación Democrática de los Militares: Éxitos y Fracasos en Chile*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 1994. Las milicias republicanas, apoyadas por partidos de derecha y centro, mantuvieron su organización y una masa de voluntarios que alcanzó hasta 80 mil personas, más que el ejército. Fue disuelta en 1937.

17 Por ejemplo, el nuevo Cuerpo Militar del Trabajo daba formación a una fuerza de trabajo potencial para la industria y la agricultura. Ver Varas, Agüero y Bustamante, *Op. Cit.*



incorporada por la alianza interamericana, y se cementaba en la doctrina de seguridad nacional.<sup>18</sup>

Hacia la década de 1950, durante el gobierno civil y electo del general Ibáñez, las posturas militares habían avanzado al punto de poder concebir un proyecto de ley de movilización y seguridad nacional, presentado al ministerio de defensa, que lo sometió al congreso. Este proyecto contemplaba la organización del sector estatal de un modo coherente con las necesidades de una guerra, tanto logísticas como de información. La propuesta concebía capacidades de seguridad nacional en todos los niveles estatales, con los militares desempeñando un papel coordinador central. La propuesta fue criticada por la oposición y la prensa, y fue retirada del congreso.<sup>19</sup> Aun sin impacto práctico, la propuesta dejó en claro la existencia de un nuevo concepto político-militar dominante en las fuerzas armadas.

Aquel episodio –la formulación, presentación y retiro de la propuesta– reflejó tendencias subyacentes en las relaciones civiles-militares de ese momento. Reflejaba, en el fondo, los caminos divergentes tomados por las dirigencias civiles y militares. Las últimas habían despertado de su periodo letárgico reforzadas con nuevas doctrinas y un nuevo escenario internacional que resaltaba su importancia interna y hemisférica. Sin embargo, las élites civiles continuaban subvalorando la institución militar e ignorándola, pese a que estas élites también eran influenciadas por el nuevo *ethos* hemisférico. De hecho, las corrientes ideológicas de guerra fría en los militares encontraban correlato en el proceso político: el presidente González Videla (1946-1952) se deshizo de la coalición de centro-izquierda con que llegó al poder (al igual que los dos presidentes anteriores), expulsando a los comunistas del gabinete, ilegalizando su partido y exiliando sus dirigentes.

Sin embargo, todos los grupos dirigentes, incluso los que coincidían en orientaciones anticomunistas, abdicaban de su responsabilidad dirigente frente a los militares. Al adoptar la alianza interamericana en 1947 y su institucionalidad, estos grupos de hecho transfirieron responsabilidad dirigente sobre las fuerzas armadas a las agencias norte e interamericanas. La brecha entre el mundo político civil y los militares se reflejaba con claridad en el contraste entre un sistema político pluralista, que incluía un fuerte polo de izquierda bien representado en el congreso y ocasionalmente en el ejecutivo, y unas fuerzas armadas transferidas a las dinámicas ideológicas de la guerra fría.

Mientras los rasgos democráticos del sistema político mantenían la subordinación formal de los militares a la autoridad política, una brecha real se ensanchaba entre civiles y militares. Para un importante sector de la élite civil, que desconocía los desarrollos ideológicos de los militares, estos permanecían tras un velo de irrelevancia. Tras este velo los militares desarrollaban una intensa frustración y resentimiento respecto de las élites políticas, agravadas por las exiguas condiciones económicas en que vivía el personal militar.

La primera manifestación visible y dramática de esta brecha apareció en 1968, cuando el curso completo de graduación de la Academia de Guerra presentó simultáneamente cartas individuales de renuncia, aduciendo dificultades en sus condiciones profesionales y económicas. Esta situa-

18 Varas y Agüero, *El Proyecto Político Militar*. Ver: *El Pensamiento Político de los Militares*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1986, y J. Chateau, "Antecedentes Teóricos."

19 Varas, Agüero y Bustamante, *Op. Cit.*, 108-111.

ción llevó a la destitución del ministro de defensa y el comandante en jefe del ejército, y a la inusual designación de un general en retiro para el cargo de ministro, con la promesa de solucionar los problemas económicos aludidos. Esta primera acción de descontento fue continuada el año siguiente, hacia el final del gobierno de Eduardo Frei M. en octubre de 1969, cuando uno de los máximos jefes del ejército, el general R. Viaux, junto a un grupo de oficiales, se rebeló al encerrarse y tomarse el Regimiento Tacna, uno de los principales de la Guarnición de Santiago. Esta era una manifestación del profundo descontento de un grupo significativo dentro del ejército que sentía que éste era maltratado e ignorado por la élite política. El mensaje subyacente, vastamente compartido dentro de las filas, era la demanda militar de ver su reconocimiento elevado al nivel de su propia auto-imagen de institución medular de la seguridad nacional. Las negociaciones arribaron a un acuerdo, que incluía la remoción y retiro del general Viaux, y que expresaba el intento de cerrar una brecha tan ensanchada que ahora sólo podía ser enfrentada mediante acciones de fuerza.<sup>20</sup>

### *La polarización política y el camino al golpe de 1973*

La brecha entre civiles y militares se había expandido en un contexto de tensión y polarización política. El proceso político iniciado con el retorno de la democracia en 1932 se centró en torno de una competencia polarizada en el marco multipartidista con polos de izquierda, centro y derecha. Este proceso funcionó bien en torno a las coaliciones organizadas por el Partido Radical, al menos hasta el rompimiento de la coalición con la ilegalización de los comunistas impulsada por González Videla, pero se hizo mucho más rígido y competitivo en las décadas del 50 y 60. En 1958 Jorge Alessandri ganó las elecciones presidenciales por apenas unos pocos miles de votos al candidato de la izquierda, Salvador Allende. Las políticas reformistas del gobierno demócratacristiano que le sucedió (1964-1970), reforzaron la movilización y polarización política. Un centro político reformista y rígido, copado por la democracia cristiana, añadía dificultades a las del sistema presidencialista en un contexto multipartidista.<sup>21</sup> Solos en el gobierno, los demócratacristianos eran agresivamente flanqueados por partidos marxistas y el nuevo Partido Nacional en la derecha, que asumía posturas autoritarias distintas a las de los partidos tradicionales que reemplazaba. Un escenario politizado y polarizado, en un contexto de pérdida de dinamismo del crecimiento económico por agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, servía de trasfondo a la creciente brecha entre las élites políticas y militares.

La elección de la coalición comunista-socialista-radical dirigida por Allende a la presidencia en 1970 elevó la tensión política. Los resultados de la elección, como los de 1958, fueron también muy estrechos. Como el ganador era esta vez un personero de declarada orientación marxista, la prerrogativa del congreso de elegir la segunda mayoría relativa (Alessandri) podía hacerse real. En el periodo de transición entre Frei y Allende se desarrollaron todo tipo de maniobras políticas que contribuyeron a elevar aún más la presencia política de las fuerzas armadas.

Esto fue el resultado de al menos tres factores importantes. Primero, el intento de un pequeño

20 Ibid., 171-77; García y Montes, *Op.Cit.*, 331-42.

21 Valenzuela, Arturo "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government," en Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy vol. 2 the case of Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

grupo de elementos desencantados, expulsados del ejército, dirigidos por el general Viaux y con ayuda de grupos de extrema derecha y de organismos de inteligencia norteamericanos, de impedir el ascenso de Salvador Allende. Su plan consistió en secuestrar al jefe del ejército, el general René Schneider, con la esperanza de que esto desataría la acción militar para detener el proceso constitucional. El plan, que se llevó a cabo el 22 de octubre de 1970, falló porque el general Schneider fue muerto en el intento de secuestro.

Segundo, la exposición de la llamada doctrina Schneider. Esta simplemente reverbilizaba de modo explícito las indicaciones que proporcionaba la constitución en caso que ningún candidato obtuviese mayoría absoluta. En tales casos una sesión del congreso pleno elegiría de entre las dos primeras mayorías. La doctrina Schneider fue presentada como una doctrina militar democrática porque afirmaba la ruta constitucional, que señalaba que las fuerzas armadas no interferirían con una resolución del congreso que ratificara el triunfo de Allende. Pero esta doctrina contenía también otro elemento, que daba un tono ominoso a su afirmación anterior. El general Schneider había dejado claro que el ejército debía lealtad a las instituciones permanentes de la nación, mientras que los gobiernos eran sólo transitorios. La doctrina contenía estos dos elementos: una re-exposición de parte de la constitución, y una afirmación de diferencia entre nación o estado, y gobierno. Esta diferenciación materializaba y operacionalizaba las ideas de seguridad nacional que habían venido desarrollándose en las fuerzas armadas.<sup>22</sup>

El tercer factor fueron las presiones que sobre las fuerzas armadas ejercieron diversos sectores políticos. El mismo hecho que las fuerzas armadas tuvieran que esgrimir la constitución para explicitar su posición indicaba que la polarización política había llegado a un grado tal que segmentos importantes de la élite civil estaban dispuestos a quebrar las reglas del juego e incitar a una intervención militar, como resultado de un veredicto electoral adverso. Estos intentos provinieron no sólo de grupos de derecha extremista o de agencias de inteligencia foráneas, sino también de grupos influyentes dentro del gobierno de la democracia cristiana, cercanos al presidente Frei. Estos últimos ayudaron a generar situaciones que propiciaban una intervención militar. Los militares, en cambio, resistían estas presiones con la coraza de la constitución y argumentando que los problemas requerían decisiones políticas y no militares.<sup>23</sup>

Estos hechos señalaban que la brecha civil-militar ampliada desde décadas anteriores sería acortada por medio de la convergencia entre militares inspirados en nociones de seguridad nacional y una derecha reorganizada en torno a principios nacionalistas y autoritarios. La polarización política que se llevó al extremo durante el gobierno de Allende contribuyó a empujar ese proceso de convergencia. La política de Allende de incorporar uniformados en su gabinete de ministros en varias coyunturas para debilitar ofensivas de la derecha que violentaban el orden público, estaban basadas en premisas equivocadas. Allende pensaba que la brecha podía cerrarse en una dirección

22 Agüero, Felipe, "La Autonomía de las Fuerzas Armadas", en Jaime Gazmuri (ed.), *Chile en el Umbral de los Noventa*. Santiago: Editorial Planeta, 1988

23 Estas situaciones y presiones han sido bien documentadas por, entre otros, el general Carlos Prats, que a la sazón era jefe del estado mayor del ejército y que sucedió al general Schneider en la jefatura del ejército después de su asesinato, y por Nathaniel Davis, el embajador norteamericano en Chile en ese tiempo. Ver Carlos Prats, *Memorias: Testimonio de un Soldado*. Santiago: Pehuén Editores, 1985 y Davis, Nathaniel, *The last Two Years of Salvador Allende*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

nacional-popular que contrarrestara la ruta autoritaria promovida desde la derecha y que era aceptada en círculos militares. Pero los supuestos presidenciales ignoraban los desarrollos ideológicos que habían tenido lugar en las fuerzas armadas y que de hecho incrementaban la velocidad con que las fuerzas armadas se acercaban a las posiciones de la derecha.

La decisión militar de derrocar al presidente Allende el 11 de septiembre de 1973 no se tomó sino hasta que se determinó que los ingredientes principales del golpe estaban presentes. Estos eran, primero, la unificación de toda la oposición bajo el liderazgo de derecha del Partido Nacional. Segundo, la declaración del congreso sobre la ilegitimidad del gobierno de Allende. Tercero, la tensión social, acompañada de desorden económico e ingobernabilidad que eran promovidos por la mayoría opositora del congreso y agencias extranjeras, y hecha posible por las fallidas políticas del gobierno. Por último, la renuncia del jefe del ejército, general Prats, y otros altos oficiales que apoyaban al gobierno. El nombramiento de Pinochet como jefe del ejército el 23 de agosto de 1973 por Allende abrió el camino al golpe institucional. El ejército esperó a que su legítimo comandante en jefe estuviera dispuesto a dar el paso del golpe. Sólo entonces se decidió, junto a la iniciativa de la Armada, a dar el golpe con toda su fuerza. Daba, de esta manera, expresión a la profunda brecha que había separado a las fuerzas armadas de buena parte de la élite política en las décadas precedentes.

En las secciones siguientes se analiza, primero, el carácter de la transición desde el autoritarismo, antecedente inmediato de la situación presente y, luego, la dinámica de relaciones civil-militares desde el retorno a la democracia en 1990. Esto permitirá la comparación con los periodos anteriores.

### *Transición desde el régimen militar-autoritario y relaciones civil-militares*

La salida de los militares del gobierno en 1990 fue bien diferente de la que tuvo lugar en 1932. Esta vez los militares dejaron un sólido legado constitucional que les dio poderes y prerrogativas. Este poderoso legado se combinó con una renovada vitalidad del proceso político y del conflicto político que aseguraron que los militares no caerían en la misma suerte de aislamiento y separación del periodo previo.

El régimen militar-autoritario se basó en el apoyo de todos aquellos que contribuyeron a su gestación: las fuerzas armadas, las organizaciones empresariales, los dirigentes del Partido Nacional y los grupos tecnocráticos que dirigieron la economía y el proceso de institucionalización del régimen. Desde estos grupos civiles emergieron los dos partidos herederos del legado autoritario: Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente. En el otro extremo estaban los grupos que se opusieron al régimen y alentaron el retorno a la democracia: los partidos al centro y la izquierda del sistema político, la iglesia católica, la mayoría de las organizaciones laborales restantes, y algunas de las organizaciones profesionales que se habían pasado al bando opositor durante el transcurso del régimen.<sup>24</sup> La dinámica de las relaciones civiles-militares en el periodo

24 Garretón, Manuel Antonio, *Reconstruir la Política: Transición y Consolidación Democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante, 1987.

posautoritario saldría de la interacción entre estos grupos y partidos, y se desarrolló en el marco institucional heredado y desarrollado por la transición.

Pese a la derrota electoral que las sacó del gobierno, las fuerzas armadas abandonaron el régimen en buena posición, y con un apoyo social y político considerable. En contraste con otras experiencias en la región, los militares no enajenaron sus apoyos sociales y políticos originales. Su salida estuvo rodeada del reconocimiento de haber reformado la economía y propuesto una nueva era en el desarrollo nacional. A esas bases económicas y sociales de apoyo, la constitución añadía para las fuerzas armadas garantías de protección y un rol tutelar. Comparada con la transición a gobiernos civiles de 1932, esta fue una salida notablemente más exitosa.

Aun si comparativamente exitosa, se trataba a fin de cuentas de una salida y, encima, de una salida forzada, no deseada. La causa inmediata fue la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988. La constitución aprobada en el referéndum de 1980 contemplaba un periodo transitorio de 8 años, luego del cual la constitución entraría en pleno vigor. Establecería un periodo presidencial de 8 años, un sistema presidencial reforzado, con menores poderes para el congreso, y poderes de participación para las fuerzas armadas. Se trataba de una fórmula hecha a la medida para la continuidad de Pinochet. Sin embargo, una cláusula transitoria contempló un referéndum que debía tener lugar en 1988 para decidir sobre la persona que asumiría como presidente por un periodo de 8 años, renovable. Cuando Pinochet aceptó desganadamente esta cláusula, no pensó que sería problemática. Confió en que la economía seguiría su curso ascendente, y en que podría ganar un plebiscito más. La derrota de 1988 fue una sorpresa para él. El voto "no", contra la propuesta de la Junta de Gobierno de Pinochet como presidente, obtuvo un 57 por ciento de respaldo popular. Pinochet intentó invalidar el referéndum esa misma noche, pero los otros miembros de la Junta lo impidieron.<sup>25</sup> Esto abrió el camino a las cláusulas que contemplaban elecciones competitivas para 1989, que llevaron al candidato de la coalición de centro izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, al gobierno en 1990.

La salida de los militares fue, por tanto, también el resultado de un fracaso, que se expresó plenamente en la plena recuperación de la actividad partidista que negaba la intención anti-partidista original de la dictadura. Afectado por el nuevo sistema electoral impuesto por la dictadura, el sistema de partidos retomó, no obstante, muchos de los trazos del sistema anterior, y muchos de los antiguos líderes afloraron otra vez a la superficie. El contenido antipolítico y antipartidista de la acción militar fracasó y los militares debieron vérselas una vez más con la política de los partidos.<sup>26</sup> Pero quizá la expresión más duradera de fracaso fue el legado de violaciones a los derechos humanos y de terrorismo de Estado.<sup>27</sup> La salida de los militares combinó elementos de éxito y de fracaso, y esto condicionó la naturaleza contradictoria de la transición a la democracia e influyó en la dinámica de las relaciones civil-militares en el régimen sucesorio.

25 Constable, Pamela and Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies: Chile Under Pinochet*. New York: Norton, 1991, Pág. 309.

26 Scully, Timothy R., "Reconstituting party Politics in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995 y Eugenio Tironi, Eduardo Valenzuela, Guillermo Sunkel, "Votantes, Partidos e Información Política: la Frágil Intermediación Política en el Chile posautoritario," *Revista de Ciencia Política* (Santiago) XIX, 2, 1998

27 Roniger, Luis y Sznayder Mario, *The Legacy of Human Rights violations in the Southern cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Oxford University Press, 1999.

Mientras la oposición enfrentó con éxito el referéndum de 1988, no pudo deshacer el edificio institucional creado por la dictadura. Ello fue producto de que la dictadura pudo mantener los términos de la transición fijados en la constitución, contra los deseos de la oposición de adelantar la transición y de quitarle los amarres institucionales heredados.<sup>28</sup> El gobierno democrático sucesorio tendría que coexistir con Pinochet al mando del ejército por 8 años más, con un consejo de seguridad nacional que incluiría miembros de las fuerzas armadas con el mismo poder que el presidente, y otros legados institucionales. Entre estos estaban los senadores designados, un sistema electoral construido para favorecer a los aliados de Pinochet en el congreso, y requisitos de mayorías muy elevadas para poder reformar la constitución sin el consentimiento de los partidarios de Pinochet.<sup>29</sup> Desde la transición, estos grupos sistemáticamente impidieron la reforma de la constitución por lo menos hasta la fecha de este escrito (2001). En este sentido, Pinochet dejó las cosas mucho más “atadas y bien atadas” de lo que las había dejado Franco en España.<sup>30</sup>

Los rasgos más restrictivos de la constitución se refieren a los poderes de la autoridad política sobre las fuerzas armadas y las prerrogativas de éstas. Son principalmente estos los rasgos que han mantenido incompleta la plena democratización del régimen político. Entre ellos están la existencia del Consejo de Seguridad Nacional, compuesto por los jefes de las cuatro ramas militares (que incluyen a Carabineros), el Presidente de la República, el Contralor General, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema.<sup>31</sup> El consejo tiene la facultad de hacer presente al Presidente, el Congreso, y el Tribunal Constitucional con respecto a actos o materias que atenten gravemente contra las bases institucionales o comprometan la seguridad nacional.<sup>32</sup> Puede ser convocado por el Presidente o por dos de sus miembros, necesita un quórum de cinco de sus miembros, y sus decisiones se adoptan por mayoría absoluta. Designa cuatro miembros del Senado de entre ex-comandantes en jefe de las cuatro ramas, y dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional. Por otro lado, el Presidente sólo puede nombrar a los máximos jefes militares de entre las cinco primeras antigüedades y por un periodo fijo de cuatro años, en los cuales no pueden ser removidos, excepto por causales extraordinarias y con el consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional. Además, la ley orgánica de las fuerzas armadas restringe las facultades presidenciales de nombramientos y designaciones, sometiéndolos a la iniciativa de los

28 En “Legacies of Transitions” analicé de forma comparada el nivel de institucionalización del régimen de Pinochet y sus consecuencias para la transición. Fue una bendición para el régimen que la constitución hubiera sido aprobada para cuando explotó la crisis económica de 1982-83 que abrió el camino a la movilización de la oposición. El nivel de institucionalización que la constitución le prodigó al régimen lo dotó con suficiente poder de negociación para resistir las presiones políticas a favor de una rápida y genuina democratización. Ver también Garretón, “Political Processes. Op. Cit.

29 En el periodo entre la derrota de Pinochet y las elecciones de 1999 el gobierno y la oposición acordaron reformas parciales a la constitución para hacer viable la transición. Por ejemplo, se eliminó la cláusula que habría impedido la legalización del partido comunista. Esta reforma se aprobó en referéndum con apoyo mayoritario.

30 Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1995.

31 La reforma constitucional mencionada arriba equiparó el número de militares y civiles, que anteriormente daba mayoría a los militares.

32 Geisse y Ramírez, y José Antonio Ramírez Arrayas, *La Reforma Constitucional*. Santiago: CESOC-Ediciones Chile-América, 1989. Pág. 139.

comandantes en jefe. La ley también garantiza niveles presupuestarios para las fuerzas y les otorga un porcentaje fijo de las utilidades de las exportaciones de cobre.<sup>33</sup>

Bajo este marco legal los jefes militares pueden protagonizar oposición, como lo han hecho en varias oportunidades, sin temor a la acción punitiva de la autoridad. Pueden convocar el consejo de seguridad nacional y censurar a la autoridad, y pueden eventualmente imponer su criterio al presidente en la designación de senadores y miembros del tribunal constitucional. El consejo ha sido convocado varias veces y diversos episodios de contestación militar han tenido lugar con impunidad en los años desde la restauración de la democracia.<sup>34</sup> Son estos poderes, más el legado en materia de derechos humanos, los que han influido mayormente en el curso de las relaciones civiles-militares. Las fuerzas armadas usaron esos poderes principalmente en términos defensivos para impedir interferencias de la autoridad política o investigaciones sobre abusos y crímenes de derechos humanos. Aparte de eso, han intentado sumirse en sus ocupaciones profesionales.

Esos poderes pueden ser objeto de reforma, de acuerdo al balance de fuerzas en el congreso, sin que las fuerzas armadas pudieran efectivamente oponerse (aunque puedan influir en los términos del debate). Por eso, una buena parte de la discusión en las relaciones civil-militares debe entenderse a la luz de diferencias que existen entre las élites políticas. Ha existido una fisura autoritarismo / democracia que se ha expresado en la postura frente a una reforma de la constitución. Estas fisuras o clivajes se refieren especialmente a diferencias sobre el papel de los militares.<sup>35</sup> La reforma de estas cláusulas equivale a completar la democratización del régimen político; oponerse a ellas equivale a continuar apoyando los rasgos más impuestos de la constitución de Pinochet y un papel tutelar para los militares.

### *Tres etapas en las relaciones civil-militares en la nueva democracia*

Desde el retorno de la democracia, las relaciones civil-militares han pasado básicamente por tres etapas. La primera, 1990-1994, coincide con el primer gobierno post-Pinochet, el de Patricio Aylwin, y puede designarse como de *confrontación*. La segunda, de *apaciguamiento o acomodo*, comienza con el gobierno de Frei en 1994.<sup>36</sup> La tercera –*catarsis*– comienza en octubre de 1998 con la detención de Pinochet en Londres y se refuerza con la asunción de Ricardo Lagos (2000-)

33 La constitución mantiene la cláusula común a muchos países latinoamericanos que asigna a las fuerzas armadas el papel de garantes de la institucionalidad. Ver Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh. Pittsburgh University Press. 1995.

34 Nunca se ha reunido el consejo de seguridad nacional como resultado de una convocatoria de los miembros militares. Sin embargo, el presidente ha debido llamar a reuniones para anticiparse a que lo hicieran los militares. A propósito de decisiones judiciales en torno al caso Pinochet el presidente Ricardo Lagos debió llamar a una reunión del consejo que era en verdad deseada por los militares, para debatir la decisión de enjuiciar a Pinochet tomada por el juez de la causa en diciembre del 2000.

35 Sobre el clivaje autoritarismo/democracia ver Tironi, Eugenio y Felipe Agüero, "Chili: Quel avenir pour le Nouveau Paysage Politique?, *Problemes D'Amérique Latine*, (Paris) 35, octubre-diciembre 1999 y específicamente sobre los clivajes en torno al aspecto militar, ver Agüero, "Brechas en la Democratización: Las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas," Flacso-Chile. *Nueva Serie Flacso*, 1998.

36 Para un enfoque similar sobre este periodo ver Fuentes, Claudio, "After Pinochet: Civilian Policies Toward the Military in the 1990s Chilean Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, 3, Fall 2000

a la presidencia. Permanece abierta la posibilidad de que esta etapa conduzca a una cuarta etapa de acuerdo y normalidad democrática.

El gobierno ha estado, desde la transición, en manos de la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta de las fuerzas que se opusieron al régimen militar. La cuestión de responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos ha estado en el centro de las tres etapas. Estas cuestiones más otras de carácter judicial y electoral han estado en el centro de las dinámicas de las relaciones civil-militares.

El objetivo del gobierno de Patricio Aylwin fue el de afirmar la democracia y por eso se le llamó un gobierno de transición. Este carácter se ecentuó por la reforma que hizo que este gobierno inicial durara sólo cuatro años, la mitad de lo que contemplaba la constitución.<sup>37</sup> El gobierno de Aylwin se propuso reformar la constitución, especialmente sus aspectos más restrictivos. Contó con la presencia de Pinochet en la jefatura del ejército durante todo el periodo, al aprovechar él la facultad que le permitía quedarse por ocho años. Pinochet había dicho que se quedaría para que no le tocaran a sus hombres. Esto selló el rasgo confrontacional del primer periodo presidencial en democracia.

Las nuevas instituciones que combinaban representantes elegidos con enclaves autoritarios iban a ser puestas a prueba. Una ocasión para esto surgió con la primera propuesta de Pinochet de oficiales a ser ascendidos para que el presidente firmase el decreto. El presidente se negó a firmar el decreto respecto de un oficial con una carga de violaciones a los derechos humanos. Pinochet llevó el caso al tribunal constitucional, y este falló en favor del presidente. Esto claramente estableció límites a los enormes poderes de los comandantes en jefe, y restableció un mínimo poder de negociación en favor del presidente.

Contra la opinión de las fuerzas armadas, el presidente creó la Comisión de Verdad y Reconciliación para investigar los crímenes más atroces, especialmente la desaparición de personas.<sup>38</sup> La comisión, formada por personalidades y abogados de todo el espectro político, produjo un largo informe luego de meses de investigación y declaraciones de miles de personas. La comisión, sin el apoyo militar, pudo documentar la desaparición de miles de personas. Sin directas consecuencias judiciales, el informe tuvo la virtud de oficializar las responsabilidades del régimen anterior en la materia. En mensaje público, el presidente se disculpó frente a la nación a nombre del Estado por los crímenes cometidos durante el régimen de Pinochet.

Otras áreas de confrontación surgieron con la investigación de otros abusos. La nueva democracia heredó una ley de amnistía que la Junta aprobó en 1978, que quitaba responsabilidad a los militares por los crímenes, aunque expresamente dejó de lado el caso del asesinato del ex ministro de Allende, Orlando Letelier, por agentes del régimen en Washington. La investigación de este y otros casos comenzó a afectar a las fuerzas armadas. El gobierno postuló que los crímenes debían ser investigados antes de procederse a aplicar la amnistía. Otras investigaciones de casos de corrupción que afectaban a familiares de Pinochet también crearon tensiones. Además, el

37 Una reforma constitucional aprobada durante el gobierno de Aylwin adoptó un periodo presidencial de 6 años.

38 O'Shaughnessy, Hugh, *Pinochet, the politics of torture*. New York : New York University Press, 2000 y Barahona de Brito, Alexandra, *Human Rights and Democratisation in Latin America: Uruguay and Chile*. Oxford: Oxford University Press, 1997.



ministro de defensa era visto por los militares, acertadamente, como maniobrando para producir la renuncia de Pinochet a la jefatura del ejército.<sup>39</sup>

El ejército reaccionó ante lo que percibía como un contexto hostil mediante la organización de actos de protesta, desafiando la autoridad política, y forzando la obtención de concesiones. Estos actos consistían en movilizaciones, estados de alerta, ejercicios militares no anunciados en sectores urbanos.<sup>40</sup> El gobierno negoció y dio seguridades a los jefes militares en materias presupuestarias y de investigación de casos de corrupción conectados con el general Pinochet.

Durante este periodo la oposición no dio su consentimiento a reformas constitucionales, y el gobierno no pudo deshacerse del general Pinochet en la jefatura del ejército. El gobierno pudo afirmar sus facultades en nombramientos y designaciones y mantener viva la posibilidad de investigaciones en el campo de los derechos humanos. Se avanzó en la resolución de disputas con el gobierno argentino en cuestiones limítrofes, quitando a las fuerzas armadas un factor de crítica o activismo. La coalición en el gobierno terminó este primer periodo fortalecida por un notable desempeño económico mientras enfrentó el legado de desigualdades en la distribución de la riqueza.

Beneficiándose de este estado de cosas, Eduardo Frei Ruiz-Tagle asumió el gobierno en 1994 con un fuerte mandato electoral del 58 por ciento (con otro 10 por ciento que fue a candidatos a la izquierda), contra un 30 por ciento a los dos candidatos de la derecha. Sin embargo, este gobierno trató de diferenciarse del anterior gobierno de "transición" al adoptar un programa enfocado en lo que llamó la modernización. Aun si la transición de hecho no había sido completada, el gobierno operó como si lo estuviera, dotándose de libertad para centrarse en las tareas de modernización. Con relación a los militares, intentó concentrarse en su apaciguamiento al no confrontar a Pinochet, desenfatizando las cuestiones de derechos humanos y otras investigaciones enojosas. Las reformas constitucionales se buscaron sólo simbólicamente dado que no había votos suficientes para su aprobación en el congreso. Como resultado, este gobierno no se vio enfrentado al tipo de insubordinación militar que complicó al gobierno anterior.

No obstante, un episodio difícil se presentó con la resistencia del general Contreras, ex jefe de la DINA, para acatar la sentencia de siete años de prisión concedida por la Corte Suprema en 1995 por autoría en el asesinato de Orlando Letelier. Durante una semana, con el apoyo de unidades del ejército y la armada, Contreras permaneció escondido antes de entregarse y dejarse apresar, aunque en una confortable prisión construida especialmente para él y bajo el cuidado no de gendarmes del servicio de prisiones sino de guardias del ejército. A este episodio le siguió una manifestación de apoyo en las afueras de la prisión por oficiales del ejército vestidos de civil.<sup>41</sup> Pese a estos episodios, el ministro de defensa, Edmundo Pérez Yoma, desarrolló excelentes relaciones con Pinochet, al punto de que éste lo condecoró y lo calificó como el mejor ministro del gabinete. El costo de la política de apaciguamiento fue la mantención del *statu quo* en prácticamente todos los frentes de la relación civil-militar.

39 Fuentes, Claudio "After Pinochet" Op. Cit.

40 Ver Agüero, "Chile: South America's Success Story?," *Current History*, 92, No. 572, March 1993.

41 Fuentes, Claudio "After Pinochet" Op. Cit.

Esta política dejó de aparecer satisfactoria cuando Pinochet decidió tomar su lugar en el Senado, como se lo permitía la constitución al fin de su carrera al mando del ejército en marzo de 1998. Pinochet apareció posicionado para asumir el liderazgo de la derecha en el nuevo congreso elegido en 1997. Esas elecciones resultaron en una derecha fortalecida con un número importante de ex funcionarios del régimen militar, y con un alto nivel de abstención electoral que reflejaba desaprobarción del gobierno.<sup>42</sup> Poco después de la ceremonia de juramento de los nuevos senadores, en que Pinochet fue recibido por los parlamentarios de la Concertación con pancartas-fotografías de detenidos desaparecidos, un grupo de diputados presentó una acusación constitucional contra el ex dictador. Como continuación del período de apaciguamiento que terminaba, la mayoría de la Concertación no permitió que la acusación prosperara.

A Pinochet empezó a irle bien en el Senado, y fue capaz de acordar con el Presidente del Senado una moción para eliminar el 11 de septiembre como feriado nacional que conmemoraba el aniversario del golpe. Sin embargo, la imagen floreciente de Pinochet como un respetable estadista, que cundía entre muchos dentro y fuera de Chile,<sup>43</sup> se desmoronó estrepitosamente con su arresto en Londres en octubre de 1998. El episodio dio comienzo a la fase de *catarsis* en las relaciones civil-militares. Las atrocidades cometidas bajo su régimen comenzaron a ser denunciadas otra vez, en la cámara de los lores y respetables tribunales internacionales. Esto ayudó a reabrir canales de expresión dentro de Chile a la tan reprimida frustración con la impunidad por los crímenes cometidos. El lenguaje reprimido por la psicología política de la transición que combinaba al poderoso ex dictador y sus apoyos con los funcionarios electos de la nueva democracia, pudo emerger nuevamente, llamándose tortura a la tortura, asesinato al asesinato, etc.<sup>44</sup>

El episodio londinense tuvo varias otras repercusiones en Chile. Revivió el clivaje autoritarismo-democracia que cruzaba las élites políticas y el electorado, y que era claramente gatillado por la figura de Pinochet. También produjo posiciones diversas sobre la postura a adoptar.<sup>45</sup> El gobierno rechazó el derecho de tribunales extranjeros para tratar casos internos que involucraban a un ex jefe de estado y senador. La derecha apoyó al gobierno en esta postura, aunque deseaba acciones más rápidas y enérgicas. A su vez, la izquierda de la Concertación apoyó sólo tíbilmente la postura del gobierno, y enfatizó la necesidad de efectivamente encausar a Pinochet en Chile si éste volvía. Al mismo tiempo, las querellas legales contra Pinochet empezaron a aumentar por encima de aquellas que el juez asignado ya investigaba.<sup>46</sup>

El arresto intensificó las divisiones, pero al mismo tiempo generó un reconocimiento sin precedentes a través del arco político de las atrocidades cometidas por la dictadura. Por primera vez

42 Agüero, Felipe, "Chile's Lingering Authoritarian Legacy," *Current History*, Vol. 97, No. 616, February 1998.

43 El 19 de octubre de 1998, *The New Yorker* publicó "The Dictator" con el siguiente subtítulo: "Augusto Pinochet gobernó Chile cruelmente, pero dejó tras suyo una democracia. Ahora quiere ser aprobado por la historia." En el primer párrafo Pinochet indicaba que él nunca había sido realmente un dictador pues "La historia enseña que los dictadores nunca terminan bien." (p. 44). Anderson, "The Dictator."

44 Silva, Patricio, "Collective Memories, Fears, and Consensus: the Political Psychology of the Chilean Democratic Transition," in Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.), *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. London: Zed Books, 1999.

45 Garretón, Manuel Antonio, "Chile 1997-1998: the revenge of incomplete democratization," *International Affairs* 75, 2, 1999.

46 Mas de doscientas querellas se habían acumulado en su contra al momento de este escrito.

representantes de la derecha se propusieron enfrentar el tema de los asuntos pendientes en materia de derechos humanos, y dejaron de desentenderse de problemas, por ejemplo, como el de los desaparecidos. Además, cobró importancia la postura de los tribunales que los crímenes debían ser investigados antes de que pudiera aplicarse la amnistía. Más importante aun, la Corte Suprema validó la postura que los crímenes de desaparición de personas no podían caer bajo la amnistía, pues debían verse como delitos en pleno desarrollo hasta tanto no aparecieran los restos de las víctimas. Aun entonces, la amnistía no podía aplicarse así sin más a menos que se determinase que los casos en cuestión obedecieran a actos cometidos con anterioridad a 1978.

El debate sobre la situación de Pinochet en Londres cedió ante la primacía de casos presentados ante los tribunales chilenos. Al mismo tiempo, la dinámica electoral de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999 cobró importancia, especialmente para el curso de las relaciones civil-militares. El impacto principal vino del candidato de la derecha, Joaquín Lavín, que adquirió enorme popularidad personal y pudo autonomizarse del liderazgo más duro de su propio partido, la UDI. Lavín, en contraste con anteriores candidatos presidenciales de la derecha, vio la posibilidad de aprovechar su popularidad para efectivamente intentar alcanzar la presidencia. Su estrategia electoral se enfocó hacia el elector de centro e intentó llegar al votante demócratacristiano que normalmente votaba por la Concertación, explotando la vacilación de algunos votantes para apoyar a un candidato de izquierda. Esta estrategia requería que Lavín se distanciara de las posturas más duras y pro-Pinochet de la derecha, lo que Lavín logró gracias a la distancia real de Pinochet del país. Lavín, por ejemplo, se entrevistó con familiares de los detenidos desaparecidos y evitó mencionar en su campaña ninguna conexión pasada con Pinochet. Su exitosa campaña lo hizo llegar apenas unos decimales detrás de Ricardo Lagos en la primera vuelta, y fue derrotado por un tres por ciento en la segunda vuelta de enero del 2000.

La detención de Pinochet en Londres resultó en un escenario radicalmente distinto para el ejército. Dos de las principales bases de apoyo que habían acompañado a los militares durante la transición ya no estaban ahí: el poder judicial y la derecha. El primero, que había tolerado la violación de derechos humanos durante la dictadura, ya había comenzado a tomar una postura más activa en favor de enjuiciar esos crímenes. Los tribunales se volvieron más sensibles al sentimiento público sobre la materia, en parte porque los gobiernos habían venido alterando la composición de los tribunales al promover jueces con mentalidad más democrática. De otro lado, importantes sectores de la derecha, influenciados por la dinámica electoral, abandonaron la defensa obcecada de Pinochet que habían mantenido desde el inicio de la transición. Por último, la coalición de centro-izquierda se sintió impelida a insistir más vigorosamente en confrontar los casos pendientes de derechos humanos, y lo mismo hicieron individuos utilizando los recursos legales disponibles.

Enfrentados a un mayor número de investigaciones que afectaba a oficiales en servicio activo, el ejército se sintió aislado. Su jefe, el General Ricardo Izurieta, buscó sacar a la Institución de su situación de aislamiento y de liberarlo del pernicioso legado de violaciones de los derechos humanos para poder concentrarse en planes de modernización. Designado por Frei en marzo de 1998, Izurieta pertenecía a una generación enteramente diferente de la que comandó el golpe. Sin embargo, el intento de centrarse en los planes de modernización fue menoscabado por los efectos del affaire Pinochet. Izurieta tenía entonces enorme interés en sacar al ejército de su aislamiento buscando una postura más cooperativa en materia de derechos humanos.

Esta nueva actitud quedó demostrada en la voluntad de Izurieta de facilitar a los tribunales los nombres de los oficiales que trabajaron en la CNI. Pero lo más importante fue la aceptación de la propuesta del ministro Pérez Yoma de participar en la *mesa de diálogo* con los abogados de derechos humanos y otras personalidades con el objetivo de producir información sobre los desaparecidos. Esta aceptación significaba un reconocimiento sin precedentes de la validez de las demandas del grupo de abogados de derechos humanos que hasta entonces habían sido siempre rechazadas por los militares. La mesa pudo sobrevivir los efectos internos del desarrollo del caso Pinochet y logró producir un comunicado sobre las circunstancias que llevaron a las violaciones de derechos humanos. Los militares se comprometieron a buscar información acerca de los desaparecidos, garantizando anonimato para los informantes eventuales. El optimismo inicial de este acuerdo decayó como consecuencia de los efectos negativos sobre informantes potenciales que venían del avance de los tribunales en otros casos de derechos humanos. Otra señal de cooperación provino de la instrucción al general Ramírez Hald que renunciara luego de su enjuiciamiento por responsabilidades en el asesinato de un líder sindical en 1982. En enero de 2001 los jefes militares entregaron oficialmente su informe sobre los desaparecidos al presidente. El evento fue a la vez notable y frustrante. Notable por el enorme cambio que significaba en la actitud de las fuerzas armadas, especialmente en contraste con el rechazo del informe de la comisión Rettig en 1991. Y fue también frustrante porque la información entregada sólo cubría alrededor de doscientos de los cerca de mil casos pendientes, y confirmó el escepticismo respecto de la posibilidad de encontrar la mayoría de los restos.

La cooperación de las fuerzas armadas fue puesta a prueba por la evolución del caso Pinochet. Ellas aceptaron la postura firme del presidente Lagos de dejar que los tribunales trabajaran sin interferencias. Aceptó, con reservas, la decisión de la Corte Suprema de despojar a Pinochet de su inmunidad parlamentaria. Sin embargo, el enjuiciamiento y orden de arresto de Pinochet, acusado de participación en los delitos de secuestro y asesinato, emanados del juez instructor el 1 de diciembre de 2000, produjo gran inquietud en las filas. Los cuatro comandantes en jefe pidieron al presidente que llamara a una reunión del Consejo de Seguridad Nacional, con la clara indicación de que ellos lo harían si no lo hacía el presidente. El presidente consintió en llamar a la reunión, al mismo tiempo que expresó su disconformidad con la existencia del consejo e insistió en que las decisiones de los tribunales no debían ser parte de la agenda del consejo. La reunión tuvo lugar finalmente sin mayor consecuencia, y sólo después de que la Corte Suprema rechazara una apelación a la orden de arresto de Pinochet.

El pacto catártico del arresto de Pinochet en Londres afectó a todos los actores principales del proceso político chileno. El ejército, en particular, fue impelido a cambiar su postura para comenzar a buscar cooperación y reacomodo. Pese a los altos y bajos en la relación con el ejecutivo como resultado de la evolución de este y otros casos legales, los militares estaban deseosos de deshacerse del bagaje de derechos humanos y concentrarse en cuestiones de modernización de las fuerzas.<sup>47</sup> Es posible que la cooperación conseguida en la fase de catarsis lleve a un acuerdo

47 Sobre planes de modernización militar en este periodo Rojas, Francisco, and Claudio Fuentes, "Civil-Military Relations in Chile's Geopolitical Transition," en David Mares (ed.), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*, Boulder: Westview Press, 1998.  
Fuentes, "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación," in *Chile 96: Análisis y Opiniones*. Santiago: Nueva Serie Flacso, 1997 y Varas y Fuentes, *Defensa Nacional*.

finalmente más sustantivo.<sup>48</sup> Esto, sin embargo, implicaría una cooperación aun mayor en los casos pendientes de derechos humanos, así como la cooperación de la derecha en la reforma de la constitución, especialmente de aquellas cláusulas relativas a las facultades de la autoridad política sobre los militares.

### *Las fuerzas armadas y el futuro de la democracia en Chile*

Se propuso al comienzo una comparación histórica como el terreno adecuado para mirar hacia el futuro. Coyunturas o periodos pasados que terminaron en golpes militares –en 1924 y 1973– contenían una fuerte separación entre las élites políticas y militares. Estas élites tomaron caminos muy diversos en cuanto a sus objetivos, sus aspiraciones, y su visión de los problemas principales que aquejaban a la sociedad chilena. Estos caminos divergentes produjeron severas tensiones que, aumentadas por condiciones políticas específicas, condujeron en última instancia al quiebre violento de régimen.

Este último periodo, iniciado con la nueva democracia de 1990, es diferente. Surgió de un proceso de tensiones entre élites democráticas y los militares, pero de tensiones que han impedido el desarrollo de una separación profunda. Mientras que las élites dirigentes y los militares mantenían posturas diversas en cuestiones importantes, ellas no pudieron desvincularse e ignorarse. No tuvieron esa opción, y debieron permanecer vinculadas aun si sólo para intentar negociar con éxito sus intereses conflictivos. En contraste con periodos anteriores, los militares no fueron ignorados ni despreciados por la élite política. Los caminos divergentes que se desarrollaron a comienzos de siglo y luego del retorno a la democracia en 1932, no aparecieron en la década de 1990 y el comienzo del nuevo siglo. Esta importante diferencia alimenta esperanzas sobre el futuro, aun si condicionalmente, como se verá más abajo. Pero primero hay que analizar la diferencia.

Las fuerzas armadas emergieron del régimen autoritario con mucho más poder que lo que lo hicieron en coyunturas anteriores, habiendo impuesto las condiciones de la transición y amplias garantías para ellas mismas. Esto fue en parte el resultado del éxito relativo de su ejercicio autoritario, que dejó a los militares con un apoyo popular importante, y del apoyo de las mismas élites que las acompañaron al poder. Esto marcó un claro contraste con periodos anteriores. Debido a la naturaleza del régimen militar y de la transición, las fuerzas armadas ocuparon posiciones importantes en las nuevas instituciones a partir de 1990. Estas posiciones inevitablemente las llevarían a situarse en el medio de disputas acerca de estas instituciones y su reforma. Además, muchas de estas disputas giraron en torno a quien fuera su jefe máximo hasta 1998, y el horrendo legado de violaciones a los derechos humanos. En este contexto no había, como en las coyunturas anteriores, posibilidad de ignorar a las fuerzas armadas.

Esta diferencia produjo un resultado positivo, al menos porque impidió que se desarrollaran tendencias tempranas a la separación y la desvinculación. Detrás de este argumento hay una evaluación crítica del modelo de Huntington de control objetivo. Los tipos de relación civil-militar que dominaron la relación civil-militar de fines del siglo 19 y comienzos del 20, y durante el periodo

48 Burton, Michael, Richard Gunther and John Higley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes," in John Higley and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press: 1992.

democrático entre 1932 y 1973, pueden verse como adecuados a la versión del control objetivo postulado por Huntington. Había esferas separadas y autónomas para las fuerzas armadas y poco contacto con las élites civiles, excepto aquellas establecidas por los mecanismos constitucionales formales. Tal como en el modelo, diversos grados de autonomía militar fueron tolerados, lo que en este caso terminó alentando una profunda separación civil-militar. En esta separación había, como en el modelo, mucho de objetivo, pero muy poco en términos de control efectivo.<sup>49</sup> Esto se hizo evidente sólo cuando el modelo se desmoronó por acción del golpe militar.

En la década de 1990, sin embargo, tuvo lugar una intensa interacción civil-militar, como el resultado del marco institucional y del legado en materia de derechos humanos. Esta interacción no ha estado presidida por el control civil dadas las restricciones constitucionales al respecto. Mientras la interacción impidió el mutuo desconocimiento, ella no fue compatible con las aspiraciones de completar la democratización del sistema político. Entonces, para que la diferencia entre esta y anteriores coyunturas pueda realmente alentar optimismo, es menester transformar la vinculación competitiva y confrontacional en una vinculación sustantiva dentro de marcos plenamente democráticos. Ha existido cooperación sustantiva en materias profesionales –modernización, planes, adquisiciones–, derechos humanos, y otras materias, especialmente en el último tercio de la década recién pasada. Ha permanecido inconclusa, sin embargo, por la falta de un marco constitucional adecuado que permita colocar esa cooperación bajo un liderazgo político civil inequívoco.

Hay señales de que la reforma de la constitución, constantemente bloqueada por la oposición de derecha en el congreso, pueda lograr apoyo a lo largo del arco político. El alto apoyo electoral obtenido recientemente por la derecha se basó en posturas moderadas y es razonable esperar que ella se beneficie de reformas que despojen a los militares de cualquier poder tutelar especialmente en el caso de que ella ganara las elecciones presidenciales del 2006. Además, en contraste con coyunturas anteriores, no existen hoy amenazas al orden económico y social dominante que necesiten, en la visión de la derecha, de tal poder tutelar. Aun así, no es impensable que tales reformas demoren como resultado de diferencias tácticas y de negociación.<sup>50</sup> Pero es perfectamente razonable esperar que las oportunidades de reforma aumenten una vez terminado el agitado calendario de elecciones que terminará en diciembre de 2001 con las elecciones parlamentarias.

Dos son las reformas más importantes en la estructuración de las relaciones civil-militares. Una se refiere a la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, si no a su completa eliminación. Hay en existencia otro consejo que perfectamente podría desempeñar funciones asesoras en materia de defensa. Pero el debate actual se inclina sólo a reformar, no a eliminar. En este caso, sus funciones deberán ser puramente asesoras cuando lo requiera la autoridad, y ciertamente no participar en la designación de senadores o miembros de tribunales. En cuanto a composición, el debate se inclina por aumentar el número de miembros para superar la paridad

49 Para una crítica de ese modelo, ver Feaver, Peter, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces and Society* 23, 2, Winter 1996, y Agüero, Felipe "Toward Civilian Supremacy." Op. Cit. Otras críticas anteriores se encuentran en O'Donnell, "Modernization and Military Coups," Stepan, "The New Professionalism," y Fitch, J. Samuel, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Op. Cit.

50 Allamand, Andrés, "Chile: La Transición Empantanaada," in Carlos Elizondo and Luis Maira, (eds.), *Chile-México: Dos Transiciones Frente a Frente*. México: Grijalbo, 2000 y Agüero, "Chile: Unfinished Transition."

civil-militar que hoy existe. Debieran contemplarse también cambios más sustantivos y de modernización. La asesoría política o técnica en materias de defensa no necesita tener como miembros ni al Contralor General ni al presidente de la Corte Suprema, que fueron incluidos por consideraciones de control político interno por el régimen anterior. En cambio, debiera darse membresía plena al ministro de defensa, quien debiera presidirlo, en vez del presidente de la República, que sólo debiera ser el receptor de la actividad de asesoría.

La otra reforma se refiere a la de la ley orgánica de las fuerzas armadas que actualmente niega al presidente la facultad de remover a los máximos jefes militares. Esta facultad está al centro de cualquier posibilidad real de control civil; sin ella no hay control civil. Las reformas debieran por lo tanto restaurar esta facultad presidencial. En el debate actual se menciona que el presidente comparta su facultad con el senado. Esto tendría dos inconvenientes. Una es que en materias de dirección militar el principio de mando único y unipersonal debe primar siempre. La otra razón es que va contra el objetivo de despolitizar las fuerzas armadas y la interacción civil-militar. Si un jefe militar ve que su relación con el presidente empeora, él podría iniciar contactos preventivos con los senadores. O estos podrían usar sus facultades con ánimo de negociación en otras materias con el presidente. Esto sería perjudicial para el objetivo de crear unas fuerzas profesionales, neutrales y despolitizadas.

Si estas reformas se aprobaran, será necesario que ellas no sean seguidas de un periodo de letargo y autosatisfacción en la parte civil. Ello llevaría a los caminos indeseados de separación que se produjeron en las coyunturas anteriores. En cambio, sería deseable un debate más profundo acerca de la mejor manera de integrar a las fuerzas armadas en un orden democrático y de afirmar la supremacía político-civil. Una interacción activa e intensa dentro de un marco de sólidos mecanismos de liderazgo y control civil, diferentes del modelo de Huntington, tendrá que reemplazar a los modelos anteriores.<sup>51</sup>

Ese proceso deberá tomar nota de la necesidad de contrarrestar las tendencias de separación ideológico-cultural entre los militares y los sectores que se opusieron al régimen militar. Episodios recientes han destacado esta separación, que no favorecen la visión de que las fuerzas armadas pertenecen a toda la sociedad.<sup>52</sup> Este es un proceso de largo plazo y se inserta en dinámicas societales. Cambios en la dimensión civil-militar no pueden ir más lejos que lo que avanza la sociedad en conjunto. En este sentido, la modernización de todos los sectores en términos de una completa inclinación por principios democráticos y la adhesión a principios y estándares internacionales en la promoción y respeto de los derechos humanos es una condición que ayuda al progreso de la relación civil-militar.<sup>53</sup>

51 Agüero, *Soldiers, Civilians*, Op. Cit; Feaver, "The Civil-Military Problematique, Op. Cit" y Fitch, *The Armed Forces*. Op. Cit.

52 El jefe de la armada, almirante Arancibia, anunció su renuncia al cargo el 13 de junio del 2001, que se haría efectiva más tarde, al mismo tiempo que se hacía pública su aceptación de una candidatura senatorial en la lista de oposición de la UDI. Este episodio hizo resaltar la absurda situación en que el presidente se ve impedido de remover a un jefe militar para, según se argumenta, impedir la politización, mientras estos jefes pueden renunciar a voluntad en un contexto abierto de politización. Además, el senado cuenta ya con varios ex jefes militares elegidos en las filas de la oposición de derecha, y otros no elegidos que consistentemente votan junto con los anteriores. Ver *Qué Pasa*, 17 Junio, 2001. La separación ideológico-cultural también ha sido notada en otros casos, como el de EE.UU. Ver, por ejemplo, Holsti, Ole R., "A Widening Gap between the US Military and Civilian Society? Some Evidence, 1976-1996," *International Security* 23, 3, Winter 1998/99.

53 Es alentador en este sentido que cursos de derechos humanos ya se imparten en las academias militares.

Finalmente, un factor positivo para el progreso en la integración democrática de los militares en el Estado es el cambiante escenario regional e internacional. Sin embargo, estos cambios requieren de mayor cohesión en las políticas de Estado. La expansión económica y la integración regional requieren de mayor cooperación entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>54</sup> Si los militares, bajo supervisión política civil, se hicieran parte de esta visión integrada, no podría desarrollarse la temida separación aludida arriba. No se trata aquí de participación militar en tareas específicas de desarrollo, sino de que los escenarios políticos y económicos en un mundo globalizado requieren respuestas estatales coherentes que tomen la dimensión militar en consideración. Esto, en contraste con las políticas estatales de periodos pasados y vistos más arriba, en que se dejó que los militares evolucionaran autónomamente.

54 Rojas y Fuentes, "Civil-Military Relations." Op. Cit.



**BIBLIOGRAFÍA**

- AGÜERO, FELIPE**, "La Autonomía de las Fuerzas Armadas", en Jaime Gazmuri (ed.), *Chile en el Umbral de los Noventa*. Santiago: Editorial Planeta, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Chile: South America's Success Story?", *Current History*, 92, No. 572, March 1993.
- \_\_\_\_\_, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Toward Civilian Supremacy in South America", en Larry Diamond, Marc. F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Chile's Lingering Authoritarian Legacy", *Current History*, Vol. 97, No. 616, February 1998.
- \_\_\_\_\_, "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America", *Mershon International Studies Review* 42, 2, November 1998.
- \_\_\_\_\_, "Brechas en la Democratización: Las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas", *Flacso-Chile. Nueva Serie Flacso*, 1998.
- \_\_\_\_\_, **EUGENIO TIRONI, EDUARDO VALENZUELA, AND GUILLERMO SUNKEL**, "Votantes, Partidos e Información Política: la Frágil Intermediación Política en el Chile posautoritario", *Revista de Ciencia Política (Santiago)* XIX, 2, 1998.
- ALLAMAND, ANDRÉS**, "Chile: La Transición Empantanada", en Carlos Elizondo and Luis Maira, (eds.), *Chile-México: Dos Transiciones Frente a Frente*. México: Grijalbo, 2000.
- ANDERSON, JON LEE**, "The Dictator", *The New Yorker*, October 19, 1998.
- ARRIAGADA, GENARO**, *El Pensamiento Político de los Militares*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1986.
- BARAHONA DE BRITO, ALEXANDRA**, *Human Rights and Democratisation in Latin America: Uruguay and Chile*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BOENINGER, EDGARDO**, *Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- BICHENO, H.E.**, "Antiparliamentary themes in Chilean History", *Government and Opposition*, 7, 3, 1972.
- BURTON, MICHAEL, RICHARD GUNTHER AND JOHN HIGLEY**, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press: 1992.
- CASTEDO, LEOPOLDO Y FRANCISCO ENCINA**, *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Zig-Zag, 15ª edición, 1985.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL**, "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America", *American Journal of Sociology*, 102, 6, 1998.
- COLLIER, SIMON**, "From Independence to the War of the Pacific", en Leslie Bethell (ed.), *Chile Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- CONSTABLE, PAMELA AND ARTURO VALENZUELA**, *A Nation of Enemies: Chile Under Pinochet*. New York: Norton, 1991.
- DAVIS, NATHANIEL**, *The last Two Years of Salvador Allende*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- FEAVER, PETER**, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces and Society* 23, 2, Winter 1996.
- FITCH, J. SAMUEL**, "Armies and Politics in Latin America, 1975-1985", en Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.
- \_\_\_\_\_, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- FUENTES, CLAUDIO**, "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación", en Chile 96: Análisis y Opiniones. Santiago: Nueva Serie Flacso, 1997.
- \_\_\_\_\_, "After Pinochet: Civilian Policies Toward the Military in the 1990s Chilean Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, 3, Fall 2000.
- GARCÍA P., GONZALO Y JUAN ESTEBAN MONTES I**, *Subordinación Democrática de los Militares: Exitos y Fracasos en Chile*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 1994.

**GARRETÓN, MANUEL ANTONIO**, "Political Processes in an Authoritarian Regime: The Dynamics of Institutionalization and Opposition in Chile 1973-1980", en J. Samuel Valenzuela and Arturo Valenzuela (eds.), *Military Rule in Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

\_\_\_\_\_, *Reconstruir la Política: Transición y Consolidación Democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante, 1987.

\_\_\_\_\_, "Chile 1997-1998: the revenge of incomplete democratization", *International Affairs* 75, 2, 1999.

**GEISSE, GUILLERMO**, *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. México: Pispal El Colegio de México, 1983.

**GEISSE, FRANCISCO, Y JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ ARRAYAS**, *La Reforma Constitucional*. Santiago: CESOC-Ediciones Chile-América, 1989.

**HOLSTI, OLE R.**, "A Widening Gap between the US Military and Civilian Society? Some Evidence, 1976-1996", 23, 3, *Winter* 1998/99.

**HUNTINGTON, SAMUEL P.**, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books, 1957.

**HURTADO, CARLOS**, *Concentración de Población y Desarrollo Económico*. Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1966.

**JOXE, ALAIN**, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1970.

**LÓPEZ-ALVES, FERNANDO**, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press, 2000.

**LOVEMAN, BRIAN**, *Chile: the Legacy of Hispanic Capitalism*. New York: Oxford University Press, 1988.

\_\_\_\_\_, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1995.

\_\_\_\_\_ and Thomas M. Davis, Jr. (eds.), *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1997.

\_\_\_\_\_ For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 1999.

**MUÑOZ, OSCAR**, "Estado e Industrialización en el ciclo de Expansión del Salitre", *CIEPLAN*, No. 6, Enero 1977.

**NUN, JOSÉ**, "The Middle-Class Military Coup Revisited", en Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.

**NUNN, FREDERICK**, "Emil Körner and the prussianization of the Chilean army: origins, process and consequences, 1885-1920", *Hispanic American Historical Review*, May 1970.

\_\_\_\_\_, "Modernization and Military Coups: Theory, Comparison, and the Argentine Case", en Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.

**ORREGO, CLAUDIO et al.**, *Siete Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1979.

**O'DONNELL, GUILLERMO**, "Modernization and Military Coups: Theory Comparisons and the Argentine case", en Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch, Eds. *Armies and Política in Latin America*, New York, *Holmes and Meier*, 1986.

**O'SHAUGHNESSY, HUGH**, *Pinochet, the politics of torture*. New York: New York University Press, 2000.

**PION-BERLIN, DAVID**, (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

**PRATS, CARLOS**, *Memorias: Testimonio de un Soldado*. Santiago: Pehuén Editores, 1985.

**RAMÍREZ NECOCHEA, HERNÁN**, *Fuerzas Armadas y Política en Chile, 1810-1970*. La Habana: Casa de las Américas, 1985.

**ROJAS, FRANCISCO y CLAUDIO FUENTES**, "Civil-Military Relations in Chile's Geopolitical Transition", in David Mares (ed.), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*, Boulder: Westview Press, 1998.

**RONIGER, LUIS, SZNAYDER, MARIO** *The Legacy of Human Rights Violations in the Southern cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Oxford University Press, 1999.

**SCULLY, TIMOTHY R.**, "Reconstituting party Politics in Chile", in *Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.), Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

**SILVA, PATRICIO**, "Collective Memories, Fears, and Consensus: the Political Psychology of the Chilean Democratic Transition", in *Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.), Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. London: Zed Books, 1999.

**STEPAN, ALFRED**, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Abraham Lowenthal and J. Samuel Fitch (eds.), Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.

\_\_\_\_\_, "Chile: Unfinished transition and increased political competition", en *Jorge Domínguez y Richard Shifter (eds.), Constructing Democratic Governance*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, Forthcoming, 2002.

\_\_\_\_\_, **Y CLAUDIO FUENTES**, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994: Modernización y Desarrollo*, Santiago: Flacso, 1994.

**TIRONI, EUGENIO AND FELIPE AGÜERO**, "Chili: Quel avenir pour le Nouveau Paysage Politique?", *Problemes D'Amérique Latine, (Paris) 35, octobre-décembre 1999*.

**VALENZUELA, ARTURO** "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en *Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), The Failure of Presidential Democracy vol. 2 the case of Latin America*. Baltimore and London; The John Hopkins University Press, 1994.

\_\_\_\_\_, **Y FELIPE AGÜERO**, *El Proyecto Político Militar*. Santiago: Flacso, 1984.

\_\_\_\_\_, **FELIPE AGÜERO**, y *Fernando Bustamante*, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*. Santiago: Flacso, 1980.

\_\_\_\_\_, **Y CLAUDIO FUENTES**, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994: Modernización y Desarrollo*, Santiago: Flacso, 1994.

**VILLALOBOS, SERGIO, OSVALDO SILVA, FERNANDO SILVA, Y PATRICIO ESTELLE**, *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1974.