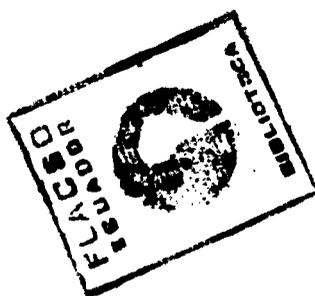


**Programa Paz y
Seguridad en las Américas**
Wilson Center-FLACSO Chile

FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme



EL MERCOSUR DE LA DEFENSA

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1996**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

338
F 591m

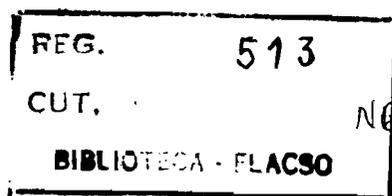
355
F572 FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. El MERCOSUR de la defensa.
Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997.
224 p. cuadros, graf.
ISBN: 956-205-104-8

1. MERCOSUR 2. FUERZAS ARMADAS 3. POLITICA DE DEFENSA 4. DEMOCRACIA 5. GASTOS MILITARES
7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CHILE 10. ARGENTINA
11. BRASIL 12. URUGUAY

© 1997, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N° 101.338. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo
Coordinación editorial: Claudio Fuentes y Carlos Martin
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS
Impresión: LOM, Santiago de Chile



INDICE

INTRODUCCION

América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad Francisco Rojas A. y Claudio Fuentes S.	5
I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR	9
El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos Marcelo Fabián Sain	11
Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino Rut Diamint	31
Brasil: rumbo a una política de defensa Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz	43
Los militares en democracia. El caso chileno Francisco Rojas A.	55
Fuerzas armadas y democracia en Uruguay Claudio Fuentes S.	79
II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	89
Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar Rosendo Fraga	91
Tendencias regionales y subregionales del gasto militar Carlos Vergara	93
III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD	99
Argentina	101
Belice	107
Bolivia	111
Brasil	117
Chile	123
Colombia	129
Costa Rica	135
Cuba	139
Ecuador	145

El Salvador	151
Guatemala	155
Guyana	161
Haití	163
Honduras	167
Jamaica	173
México	177
Nicaragua	183
Panamá	187
Paraguay	191
Perú	197
República Dominicana	203
Surinam	207
Trinidad y Tobago	211
Uruguay	215
Venezuela	219

Los militares en democracia. El caso chileno¹

Francisco Rojas A.²

Chile desarrolla un complejo proceso de consolidación democrática. Por el tipo de transición, por la herencia constitucional, por las regulaciones del sistema político, Chile tiene una democracia imperfecta.

La calidad y forma de las relaciones civiles-militares define de manera significativa aspectos claves en la estabilidad del sistema político y en la seguridad interna y externa del Estado. El tipo de relación civil-militar en Chile tiene un fuerte condicionamiento derivado de su historia, no sólo reciente, sino de su tradición como nación independiente.

Un elemento característico en la sociedad e institucionalidad chilena es el fuerte peso de las tradiciones jurídicas. De allí que el debate constitucional referido a los "enclaves autoritarios" sea uno de los aspectos cruciales del debate político en el período de consolidación democrática. De igual forma, los aspectos jurídicos e institucionales inciden de manera central en las relaciones civiles-militares y en el grado de autonomía de las FF.AA. en la toma de decisiones.

El sistema político chileno transitó desde una situación de polarización, elemento característico a mediados de la década del ochenta, hacia una transición concertada. Esta característica distingue a Chile de otros procesos de transición latinoamericanos. El carácter de transición concertada estableció un proceso complejo, no tanto en la transferencia del poder desde el gobierno militar al gobierno civil, sino fundamentalmente en los aspectos jurídico-institucionales que quedaron establecidos en la Constitución. Esta aún cuando fue reformada de manera significativa en 1989, continúa teniendo una serie de enclaves no democráticos que dificultan la expresión de la voluntad soberana. Estos enclaves conforman una trilogía institucional: Senadores Designados, Consejo Nacional de Seguridad y Tribunal Constitucional.

En el ámbito de las relaciones civiles-militares las autoridades gubernamentales ejercen crecientemente un significativo liderazgo. Ello significa que han tomado la responsabilidad plena de las definiciones de política pública en el ámbito de la defensa y la seguridad. Su expresión es la rutinización del funcionamiento de los organismos superiores dedicados a los temas de la defensa. La autonomía de las FF.AA. se expresa en ámbitos funcionales. A ello hay que agregar algunos espacios de expresión autónoma de carácter político derivado de la herencia constitucional.

1 Este trabajo formó parte del proyecto *Relaciones Cívico-Militares Comparadas en Pequeñas Democracias*, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias, San José, Costa Rica.

2 Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.

Los cambios en el sistema internacional han tenido efectos diversos en las distintas regiones del mundo. En las Américas el impacto del fin de la guerra fría ha sido muy distinto en el área de la Cuenca del Caribe que en Cono Sur. No obstante, algunas tendencias globales redefinen los parámetros de análisis y de posicionamiento de los actores. Entre ellas se pueden destacar: el cambio del sistema global desde las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado; una reconceptualización de los temas de soberanía y las bases del poder nacional como producto de los procesos de globalización e interdependencia; un contexto de amenazas difusas; y, un proceso de reformas estructurales del Estado.

El impacto del fin de la guerra fría en el ámbito nacional, en lo que a los temas de seguridad se refiere, ha sido relativamente menor dado que la focalización principal de los temas de defensa y seguridad está referida a los temas de orden vecinal. En ellos el fin de la guerra fría tiene un menor impacto que el peso de la historia de las relaciones vecinales, en especial las diferencias sobre aspectos limítrofes.

En el sistema político chileno existe consenso sobre las misiones profesionales de las FF.AA. El debate está referido a los espacios de expresión política heredados de la Constitución. En este sentido, a diferencia de otros países de la región, las FF.AA. chilenas no tienen una crisis de rol o de adecuación crucial en este período de posguerra fría. Su misión tradicional sigue teniendo plena vigencia en el nuevo escenario nacional e internacional.

El avance permanente y sostenido de las relaciones civiles-militares en Chile es un hecho. Este proceso se consolidará de manera significativa, a partir de 1998, cuando se produzca un efectivo recambio de los principales actores en el área militar. Desde el punto de vista constitucional este será el fin de la transición. "Se acaban los períodos de excepción de comandantes en jefe de ocho años. A partir de ese momento pasarán a cumplir un período de cuatro años. Bajo el punto de vista simbólico, también es el fin de la transición ya que por un cuarto de siglo el general Pinochet ha estado presente de manera activa en la política y en el Ejército y pasa a ser un Senador institucional. Será un cambio notable"³. Algunos sectores incluso buscan ubicar al general Pinochet en una perspectiva de presencia y figuración política más permanente⁴. Esto se expresará de una u otra forma una vez que deje la Comandancia en Jefe del Ejército y asuma en la próxima legislatura como Senador vitalicio por ser ex presidente de la República.

En la consolidación democrática de Chile el alto grado de institucionalización de las FF.AA., la subordinación al marco constitucional (expresada aún en momentos de alta tensión) y el profesionalismo han permitido la normalización de la relación civil-militar. Más importante aún, estas características aunadas a la creciente responsabilidad civil por los temas de la defensa, han posibilitado construir un área de consenso suprapartidario de carácter estatal que apunta a la estabilización en el largo plazo de las relaciones civiles-militares. Ello redundará en un incremento de la gobernabilidad y en la consolidación efectiva del proceso de democratización.

En este trabajo se analizan las relaciones civiles-militares en el período de consolidación democrática de Chile a partir de 1990 y cubre la administración de Patricio Aylwin y los primeros dos años del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

En él se analizan los grandes cambios que afectaron al sistema político, económico y social chileno desde los años sesenta. En ese marco se analizan las vinculaciones entre las FF.AA. y el sistema democrático y luego el rol militar durante el gobierno autoritario. En este trabajo se focalizan los factores domésticos, los factores vinculados a las relaciones internacionales si bien son muy

3- Edmundo Pérez Yoma. Entrevista, *La Epoca*. Santiago, 12 de mayo de 1996.

4 Jorge Ballerino. Entrevista *El Mercurio*. Santiago, 20 de mayo de 1996.

significativos, no fueron incorporados destacándose privilegiadamente los factores de orden interno. Particular importancia se otorga al estudio del vínculo que la Constitución de 1980 estableció entre las FF.AA. y el sistema político. Las interpretaciones constitucionales que se debaten a mediados de 1996 están radicadas en este punto. Un cuadro de síntesis describe las tensiones civiles-militares del período 1990-1996. La reconciliación nacional se ubica como un elemento clave en la redemocratización. Finalmente, se vincula el proceso de modernización con la política de defensa.

Antecedentes

La independencia en Sudamérica se gestó desde inicios del siglo pasado. Entre 1810 y 1824 procesos de formación de gobiernos se desarrollaron con gran fuerza en toda la región. La independencia de las Américas conformó un movimiento internacional de gran significación. La cooperación internacional fue determinante en el triunfo estratégico alcanzado por las fuerzas independentistas. Chile declaró su independencia el 18 de septiembre de 1810. En esa fecha se estableció la primera Junta de Gobierno. Sin embargo, los combates por la plena independencia se prolongaron hasta la derrota de las tropas españolas, en 1817, a manos del ejército libertador chileno-argentino. La consolidación se produjo luego de la liberación del Perú, en 1824.

Desde el momento inicial de la independencia se buscó establecer el marco legal para el ordenamiento estatal. En 1818 se promulgó la primera Constitución Política; un reglamento provisional había sido establecido en 1812. En estos textos fundantes se establecía la soberanía popular como elemento central, conjuntamente con la división de poderes.

Pese a este intento de regular la vida política, al igual que en el resto de la región, se inició un período caracterizado por la lucha por el poder, el caudillismo civil y militar, y la anarquía. Este, en el caso chileno, se prolongó hasta 1830. En 1833, se estableció una nueva constitución política con un fuerte sello presidencial. El Congreso, no obstante, tenía funciones esenciales entre las que se contaban las presupuestarias, los impuestos y la dotación de las fuerzas armadas. El orden alcanzado diferenció a Chile de sus vecinos. Este orden le permitió una organización estatal más eficiente y el surgimiento económico del país. Lo anterior fue esencial al momento de enfrentar amenazas externas. La constitución perduró hasta 1925.

La estabilidad institucional colapsó a fines del siglo pasado en la guerra civil de 1891. Esta tuvo un alto costo en vidas, más de 10.000 muertos. El país mantuvo un régimen político débil hasta 1925, cuando se estableció una nueva Carta Constitucional. Por casi tres décadas el régimen político tuvo un carácter parlamentario débil. Los presidentes no lograban conformar mayorías estables.

La Constitución de 1925, que rigió hasta 1973, estableció el carácter de la democracia moderna en el país. En ella se plasmó la búsqueda de integración e incorporación de nuevos sectores a la ciudadanía. Este proceso se expresaría en el plano electoral en las décadas siguientes.

El colapso de la democracia chilena en 1973, luego de cuatro décadas en las que la constitución tuvo plena eficacia, fue el resultado de una constelación de factores nacionales e internacionales, en donde las tensiones entre orden e incorporación; equidad y acumulación; participación y gobernabilidad, no fueron resueltas por la clase política, generándose una polarización que los actores no pudieron contener. La ruptura del sistema político democrático tardaría casi dos décadas en reestablecerse. Al finalizar el siglo XX Chile busca perfeccionar y consolidar su democracia.

Tres revoluciones en una generación

Chile tuvo un proceso político muy agitado que lo llevó a un alto grado de polarización. Chile vivió tres revoluciones en menos de una generación. Desde mediados de la década del sesenta la orientación política central fue la "revolución en libertad"; a inicios de los setenta se buscó establecer "una revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto" y a mediados de los setenta se estableció una "contrarrevolución capitalista". Cada uno de estos procesos significó cambios profundos en la estructura social, económica, política y cultural del país. Ninguno de los procesos de cambio mencionados contaba con el consenso mayoritario y no se construyeron alianzas estables sobre la base de los intereses del mayor número. La institucionalidad no resistió el nivel de tensión generado. La clase política no estableció los espacios, ni los mecanismos de resolución de conflicto, ni los acuerdos necesarios para conducir el proceso en un marco constitucional.

En este período surgieron diversas concepciones sobre la democracia, el sistema político, económico, social y cultural del país. Particularmente importante es visualizar la distinta conceptualización sobre la democracia.⁵

En la revolución en libertad el concepto esencial fue establecer una "democracia integrativa". En su operacionalización tres aspectos son los centrales: a) el humanismo cristiano que ubica al hombre en el centro del quehacer; b) una conciencia de la élite gubernamental del progresivo carácter de la marginalidad social que caracteriza al subdesarrollo y la alta conflictividad que genera; y, c) el respaldo sustancial a las instituciones democráticas.

El desarrollo político en el período 1964-1970 apuntó de manera principal a generar formas que permitiesen incorporar a los sectores marginados al sistema económico, cultural y político del país. Las perspectivas nacionales se confrontaban con el modelo de desarrollo social generado por la revolución cubana. Las perspectivas chilenas se ubicaban coincidentemente con los grandes lineamientos de la Alianza para el Progreso.

En este período en el ámbito de las relaciones civiles-militares comenzaron a manifestarse tensiones muy significativas que estaban latentes en la sociedad chilena. La principal manifestación correspondió al acuartelamiento del regimiento Tacna (1969). Las reivindicaciones apuntaban esencialmente a los aspectos económicos y profesionales.

A fines de los años sesenta e inicios de los años setenta, Chile vivía un momento de profundo cambio político y social. La elección de Salvador Allende marcó de manera clara este momento. La experiencia chilena fue analizada con detenimiento en las principales capitales del mundo. Se percibía que la forma de acceso al poder, el marco constitucional en el cual se desarrollaba podían tener significación particular en algunos países europeos en especial en Francia e Italia.

El concepto de democracia desarrollado en este período focalizaba en construir "una democracia real" en contraposición al concepto de "democracia formal". Es decir, se buscaba que la democracia tuviese una expresión de carácter global, involucrando de manera significativa y privilegiada la esfera económica, más allá de lo que se indicaba que eran los aspectos formales referidos a las elecciones y las instituciones políticas.

En este período se buscó efectuar una transformación global, del Estado y cambiarle su carácter. La oposición se expresó aun antes de que asumiera el gobierno, tanto por parte de fuerzas locales como de actores internacionales. La crisis política se transformó en pocos meses en una

5 Alberto Díaz, Cristina Hurtado, et. al. **Tierra de Fuego. Transformaciones en Chile durante el Último Cuarto de Siglo.** Impreso en Nielol S.A. Santiago, 1992.

crisis de carácter global. La gobernabilidad y los cimientos de la institucionalidad fueron puestos en cuestión por todos los actores, la clase política fue incapaz de establecer los acuerdos mínimos para alcanzar soluciones en el marco democrático. El proceso culminó con la ruptura del orden constitucional.

Las relaciones civiles-militares en este período tuvieron un carácter complejo. Como parte del proceso de desestabilización la insubordinación militar tuvo una expresión violenta, fue asesinado en un intento de secuestro el Comandante en Jefe del Ejército, General René Schneider.

El gobierno de Salvador Allende resolvió algunas demandas básicas en el ámbito económico y de las adquisiciones referidas a la defensa del país. Las FF.AA. asumieron importantes cargos gubernamentales. La presidencia buscó establecer un área de responsabilidad y capacidad institucional que permitiese el desenvolvimiento estable del país en un marco caracterizado por cambios sustantivos. Se constituyó un gabinete civil-militar.

Las tensiones al interior de las FF.AA. aumentaron. La conspiración cobraba cada día más fuerza. El Comandante en Jefe del Ejército, General Carlos Prats, renunció a su cargo. En pocas semanas, luego de que la Cámara de Diputados declarara la ilegitimidad de la acción gubernamental, se produjo el golpe de Estado. Este marcó un quiebre sustancial en la historia política del país.⁶

El período que se inició, el 11 de septiembre de 1973 cerró un período de cuatro décadas durante el cual se produjo un fuerte distanciamiento entre civiles y militares. Esta distancia se incrementaría aún más en el período del gobierno militar.

El gobierno autoritario en su derrotero político señaló que su objetivo era alcanzar una "democracia protegida". Para ello definió un itinerario político que se inició con el establecimiento de una nueva Constitución Política. En ella se reflejan las concepciones autoritarias. Uno de los ejes esenciales establecidos está basado en evitar una efectivización de la expresión de la soberanía popular. Los órganos institucionales, en especial el Parlamento, no poseen plena representación democrática. Más aún, el sistema electoral impide la expresión de las mayorías. Más aún, el sistema binacional, adicionalmente impide la representación de grupos minoritarios significativos. La Constitución fue aprobada en una consulta nacional en 1980.

Durante el período 1973-1990 se efectuaron cambios estructurales en el Estado y en la economía nacional. Las transformaciones tuvieron altos costos sociales que se han mantenido más allá del gobierno militar. Sin embargo, la persistencia en la apertura económica, en la orientación exportadora y en la búsqueda de las ventajas comparativas, generaron las bases para una nueva inserción económica internacional de Chile. El proceso de recuperación económica se alcanzó en el período final del gobierno militar, el cual se profundizó y amplió con la apertura democrática a partir de 1990.

Las relaciones civiles-militares en este período fueron tan distantes como en el período previo. Las FF.AA. asumieron la plenitud del poder. No obstante, como analizaremos, se diferenciaron los roles profesionales de los roles políticos. Ello facilitó el mantenimiento de una serie de tradiciones que han posibilitado generar una oportunidad para reconstituir la relación civil-militar en el sistema político redemocratizado.

6 Andrea Ruiz-Esquide, "Las fuerzas armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende". *Cuadernos del CED*, N° 22, Santiago, 1993. También, Gonzalo García y Juan E. Montes, *op.cit.*

El proceso de transición democrática tuvo un hito esencial en el plebiscito de 1988. En este acto electoral una amplia mayoría nacional expresó su oposición a la continuidad del gobierno militar y del General Pinochet en el poder. El 55% de los chilenos se manifestó por una opción que reabría la oportunidad democrática.

Durante 1988-1990 el gobierno militar generó una serie de leyes que “amarraron” ciertos enclaves autoritarios en la Constitución. En 1989, un plebiscito estableció un importante número de reformas constitucionales que posibilitaron otorgarle a la Carta un sello más democrático. No obstante, los amarres de leyes específicas y la inamovilidad de ciertas estructuras institucionales obligaron a que la democratización debía ser la tarea esencial del nuevo gobierno. Era necesario redemocratizar al país.

En la elección de diciembre de 1989 la coalición de Partidos por la Democracia llevó a la presidencia a Patricio Aylwin. Obtuvo una amplia mayoría de los sufragios y definió como tarea esencial de su gobierno, alcanzar la reconciliación nacional y la democratización de las estructuras políticas.

El concepto de democracia en este período giró en torno a restablecer una institucionalidad caracterizada por la democracia. Para ello propuso efectivizar una serie de reformas constitucionales que permitieran eliminar los “enclaves autoritarios”. Dado el trauma generado por el largo período de ausencia de democracia, la búsqueda del cambio se realizó a partir de la construcción de consensos esenciales. Establecer áreas de concertación en el ámbito político, social, económico y de participación. La concertación, como concepto básico, reconoce la existencia del conflicto pero busca solucionarlo sobre la base del acercamiento de posiciones y la construcción de alternativas viables. El peso de la historia reciente apunta hacia la afirmación del diálogo para evitar la polarización. Así también busca construir espacios de acuerdos que otorguen estabilidad reafirmando las capacidades de gobernabilidad y efectivizar lineamientos para un buen gobierno.

El gobierno de Patricio Aylwin normalizó al país. Reconstituyó los vínculos en la sociedad que posibilitan una mayor participación ciudadana en las decisiones. Mantuvo los lineamientos centrales del desarrollo económico generando en forma simultánea una perspectiva de equidad. Democracia con equidad se transformó en el eje ordenador. Las relaciones civiles-militares en este período no fueron fáciles. Sin embargo, se desarrollaron por medio de canales institucionales, más allá de las tensiones en situaciones específicas.⁷

El segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se inició en 1994. Eduardo Frei Ruiz-Tagle obtuvo la presidencia del país con una mayoría de preferencias que alcanzó al 58% de los votos.

La administración Frei inició un período de seis años que en lo sustancial se plantea modernizar al país posibilitando de esta forma un salto cualitativo en el desarrollo. Construir una democracia moderna es la meta; ello significa democratizar las estructuras del sistema político, pero principalmente modernizar la gestión y la calidad de la acción del Estado en el ámbito económico y social. La mejoría real en los servicios efectiviza las oportunidades para la equidad. Modernizar significa establecer formas de acceso y participación. Modernizar es descentralizar la gestión para ponerla más cerca de la gente. No obstante esta perspectiva, su gobierno ha debido asumir los temas heredados de la transición de manera fundamental. El Presidente Frei propuso una serie de reformas constitucionales que apuntan a la resolución tanto de los temas de derechos humanos como de los enclaves autoritarios en la norma constitucional. No habrá modernización económica y social sin un marco democrático efectivo.

7 Augusto Varas y Claudio Fuentes, **Defensa Nacional, Chile 1990-1994**. FLACSO, Santiago, 1994.

Fuerzas armadas y el sistema político democrático

El sistema político chileno se caracteriza en el contexto latinoamericano por su fuerte grado de institucionalidad. El desarrollo democrático alcanzó una importancia y amplitud considerables desde los años treinta hasta el quiebre institucional en los setenta. Este fue un período de ampliación de la participación y de inclusión de nuevos actores en el sistema político nacional. Esta estabilidad institucional se vinculaba a una memoria histórica anterior referida a que Chile fue uno de los primeros países que constituyó un Estado en forma y un marco institucional estable para el sistema político.

El proceso de incorporación de nuevos sectores significó establecer, de manera creciente, un carácter más pluralista al sistema político. Ello se manifestaba en los aspectos ideológicos como en la construcción de oportunidades de participación en otras áreas. La incorporación política evidenciaba las dificultades de integración en el área económica, en donde la marginalidad ponía un sello difícil de cambiar sin afectar de manera sustantiva intereses tradicionales. Lo anterior generaba una tensión esencial entre participación y conflictividad, entre participación y gobernabilidad. Se debía combinar la incorporación de nuevos sectores al sistema político efectivizando su carácter democrático pero a la vez evitar la apertura de conflictos que hiciesen ingobernable la situación nacional.

El período que transcurre entre 1932 y 1970, ha sido caracterizado como de un "constitucionalismo formal", en la relación civil-militar. Este significó un sometimiento a las autoridades, pero no un compromiso efectivo con el sistema democrático en términos de los valores y concepciones que emanaban de la civilidad. El constitucionalismo formal expresaba una separación y un aislamiento de las FF.AA. del resto de la sociedad.⁸ Alcanzar la subordinación aún bajo los parámetros del constitucionalismo formal, requirió de ocho años en los cuales la insubordinación, la deliberación y la indisciplina caracterizaron el accionar de las FF.AA.

En efecto, la Constitución de 1925, empezó a tener plena efectividad sólo a partir de 1932. Producir el cambio a inicios de los años treinta significó un fuerte peso del movimiento civilista en el país, la pérdida temporal del monopolio de las armas por parte de las FF.AA. y el incremento en el respeto a los preceptos constitucionales.⁹

A partir del gobierno de Alessandri en 1932, se restableció el disciplinamiento, despolitización, no deliberación y jerarquización de las FF.AA. Estos principios marcan de manera clara y transparente el alejamiento de la política contingente. No obstante, ello no significa que las FF.AA. no se manifestaran públicamente y bajo diversas formas, en diferentes momentos, ni tampoco el que no hubiesen roces e interferencias políticas.¹⁰ En forma paralela la élite política se desvinculó de los temas de la defensa. La indiferencia civil tuvo un alto costo que se expresaría a fines de la década de los sesenta y que culminaría en la ruptura constitucional del año 1973 y en la forma de organización del gobierno militar posteriormente.

La sociedad chilena desde los años cincuenta se ha enfrentado a dos tensiones significativas en lo que a las relaciones civiles militares se refiere. Por un lado, la tensión entre el crecimiento

8 Augusto Varas. **Los Militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile 1973-1986.** Pehuén Editores, Santiago, septiembre 1987.

9 Gonzalo García y Juan E. Montes. **Subordinación democrática de los militares. Exitos y fracasos en Chile.** CED, Santiago 1994.

10 "Que oficiales se manifiesten colectiva y públicamente, de civil o de uniforme, no es cosa nueva en nuestra historia", afirma el historiador Gonzalo Vial. "Con uniforme y sin uniforme", **La Segunda**, Santiago, 25 de julio de 1995. Teniente General Julio Canessa y Mayor General Manuel Barros Recabarren, "Interferencias de la política en las fuerzas armadas, en este siglo". **El Mercurio**, Cuerpo D. Santiago, 8 de agosto de 1993. pp. 24-28.

económico e incremento del gasto militar. Por el otro, la tensión entre el incremento en la participación política, económica y social de nuevos sectores y el mantenimiento del orden y la estabilidad en el país. La élite política nacional, civil y militar, no estableció mecanismos adecuados capaces de canalizar estas tensiones las que se expresaron en una creciente polarización.¹¹

A partir de la segunda guerra mundial el enemigo extracontinental es el que organiza las orientaciones en el ámbito de la seguridad y la defensa hemisférica. Por el carácter que se otorga al enemigo, las definiciones permean el ámbito doméstico, el enemigo interno complementa la caracterización hemisférica. Estas definiciones chocaban con el pluralismo político de la sociedad chilena y tendría consecuencias en el período posterior. En efecto, las definiciones internacionales llevaron a una creciente indiferencia civil la que transfirió las definiciones al ámbito externo en este campo. Ello hizo más evidente la contradicción entre las definiciones hemisféricas y el sistema político nacional.¹²

El gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalba (1964-1970) universalizó las relaciones diplomáticas de Chile, estableciendo vínculos con los países del área socialista. En el ámbito regional priorizó la integración como un pilar sustantivo para el crecimiento económico. Sin embargo, estas dos orientaciones claves de su política no se vinculaban a definiciones en el área de la defensa. La ausencia de una política en este campo se evidenció durante su mandato.¹³

La crisis en el sector de defensa se arrastraba por años. El aislamiento y la falta de integración de las FF.AA. se manifestó de manera significativa en poco tiempo. En 1968 renunciaron en forma individual, pero simultáneamente, los oficiales de la Academia de Guerra. El motivo de la renuncia se fundaba en razones de orden económico y profesional. El 18 de septiembre de 1969, un destacamento del Regimiento Yungay, que debía rendir honores al Presidente de la República durante el Te Deum de Fiestas Patrias, llegó con evidente retraso. El 21 de octubre de 1969 se produjo el *Tacnazo*. El general Roberto Vío se acuarteló en el Regimiento Tacna y presentó un pliego de reivindicaciones eminentemente económicas. Este acto de clara insubordinación, ha sido descrito como el accionar del "sindicato militar" o la primera "huelga" militar del país. Este hecho evidenció la frustración profesional de las FF.AA. que llevó a la ruptura del constitucionalismo formal. Fue así como se produjo una evolución "desde una posición constitucionalista formal -de defensa del orden constitucional- hacia una posición institucionalista -de defensa de los intereses institucionales-, la que durante el gobierno de la Unidad Popular se transformaría en abiertamente intervencionista, identificando los intereses institucionales con los de las clases y sectores sociales en vía de insurrección".¹⁴

La polarización interna se incrementó de manera considerable con la elección de Salvador Allende. Actores externos y representantes de la oligarquía nacional buscaron involucrar a las FF.AA. en el acontecer político y evitar el cumplimiento del resultado electoral y el respeto de las normas constitucionales.

Allende asumió la presidencia. Previamente concordó con los partidos de oposición, en especial con la Democracia Cristiana, el establecimiento de un "estatuto de garantías constitucionales". En éste se reafirmó el profesionalismo de las FF.AA. y el control monopólico de la fuerza por parte de ellas. La formulación establecida en dicho estatuto se mantendría posteriormente en la Constitución generada por el gobierno militar.

11 Augusto Varas. **Los Militares en el poder**. *Op.cit.*

12 Felipe Agüero, "Autonomía de las fuerzas armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile". En: Augusto Varas (coord.) **La Autonomía Militar en América Latina**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988. pp. 167-196.

13 Andrea Ruiz-Esquide, "Las fuerzas armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende". **Cuadernos del CED**, N° 22, Santiago, 1993. También, Gonzalo García y Juan E. Montes, *op.cit.*

14 Augusto Varas. **Los Militares en el poder**, *Op.cit.* p. 22.

El gobierno de Salvador Allende no tuvo problemas de orden vecinal. La política desarrollada fue de cooperación. Se eliminaron las "fronteras ideológicas" del ámbito vecinal. La experiencia política y los contactos generados a lo largo de muchas décadas de activa vida política posibilitaron un fluido diálogo del Presidente Allende con sus contrapartes latinoamericanas. En el plano interno la situación, en cambio, era muy diferente. El país, a partir de la crisis de octubre de 1972, entró en un período de creciente ingobernabilidad. Los partidos políticos buscaron el arbitraje de las FF.AA. La polarización del país impidió que la clase política encontrara alternativas viables. El espacio y el terreno para la destrucción institucional estaba conformado. La decisión de asumir el poder por parte de las FF.AA. se ejecutó el 11 de septiembre de 1973.

Una junta militar asumió el gobierno. Estaba compuesta por quienes encabezaban las tres ramas de las FF.AA. y el jefe de Carabineros. El poder rápidamente se fue personalizando y el General Pinochet asumió posteriormente la jefatura del Estado y la plenitud del poder que conservaría hasta 1990.¹⁵

Alcanzado el orden, fue necesario institucionalizar el sistema político. Las ideas en este sentido no eran homogéneas al interior de la coalición gobernante. Establecer alguna forma de "democracia autoritaria" era el lugar común. El discurso de Chacarillas de 1977 marcó el derrotero inicial de la institucionalización. El plebiscito del año 1978 buscó legitimar la figura del general Pinochet. La Constitución de 1980 consolidó este proceso. El plebiscito de 1980 fue interpretado por el gobierno militar como la base de "su legitimidad". La Constitución establecía la posibilidad de prolongar el régimen y el mandato personal del general Pinochet al menos hasta 1997.

La institucionalización posterior del régimen militar respondería a las características de una democracia protegida. Es decir, había sido construida y diseñada con el fin de transitar desde una dictadura militar personalizada a un régimen autoritario que mantuviera el liderazgo personalizado.¹⁶

Una de las primeras acciones del gobierno militar fue reinstaurar la disciplina, no deliberación y profesionalismo de las FF.AA. Es decir, reafirmar la doctrina tradicional de subordinación a la autoridad constitucional. Para ello se estableció una clara separación entre las funciones gubernamentales y las funciones profesionales. Las FF.AA., en especial el Ejército, se constituyó en el soporte fundamental del gobierno. La separación de funciones profesionales y gubernamentales evitó la politización y que las diferencias sobre políticas se expresaran como diferencias burocráticas al interior de las instituciones armadas. La percepción de vulnerabilidad externa y de amenaza en el entorno vecinal, reafirmaron esta perspectiva.

La Constitución de 1980 estableció un itinerario constitucional el cual determinaba el ritmo del proceso político. Luego de la crisis de los años 1981 y 1983 -con las protestas nacionales-, pero en especial luego del atentado al General Pinochet en septiembre de 1986, la alternativa de cumplir el itinerario establecido apareció como el camino más viable, tanto para el gobierno como para la oposición democrática. Unos y otros, por razones distintas, afirmaron el proceso y abrieron una oportunidad a la expresión de la soberanía popular.

El itinerario político se cumplió de acuerdo al cronograma allí establecido. Ello significó la realización del plebiscito del 5 de octubre de 1988. Las FF.AA. aceptaron su resultado. Este significaba su retiro del gobierno. El proceso de transición se consolidaba y abrían las puertas para

15 Arturo Valenzuela, "Los militares en el poder: consolidación del poder unipersonal". En Paul Drake e Iván Jaksic (eds.) **El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982-1990**. FLACSO, Santiago, 1993. pp. 57-144.

16 Manuel Antonio Garretón, *Proceso Político Chileno*. FLACSO-Chile. Santiago 1983. Manuel Antonio Garretón, "Las proyecciones del período 1982-1990". Prólogo de la edición chilena del libro de Paul W. Drake e Iván Jaksic, **El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982-1990**. FLACSO-Chile, Santiago 1993.

que el país retornara a un sistema político abierto. El 11 de marzo de 1990 marcó el reinicio de la senda democrática.

El proceso de transición en Chile se vincula a un proceso más amplio que recorrió al conjunto de América Latina. Entre 1986 y 1990 Latinoamérica fue redemocratizada. Este cambio sustantivo en América Latina y en el mundo es una parte consustancial al fin de la guerra fría. Dada la dimensión del proceso necesariamente los factores internacionales han tenido una significación principal.¹⁷ También deben ser destacadas las características propias que los procesos adoptan en cada subregión, y dentro de ellas el tipo de relaciones civiles-militares.¹⁸ De igual forma, el legado desde los regímenes autoritarios impacta de manera central los procesos de transición.¹⁹

En los procesos latinoamericanos y caribeños de redemocratización, aunque en algunos casos corresponde a momentos fundacionales de sus sistemas políticos democráticos, se distinguen diversos caminos. Estos expresan el proceso previo e impactan de manera directa las alternativas futuras. Los procesos en la subregión centroamericana se caracterizaron por el tránsito, desde guerras civiles hacia formas políticas abiertas, por medio de *acuerdos de paz* que conllevan la opción democrática. En el área andina, en particular en Perú y en Colombia, se ha buscado mantener la institucionalidad democrática básica y generar espacios de apertura en medio de conflictos armados de importancia. Ello condiciona los márgenes de acción y participación. Las cuasi guerras civiles han significado involuciones importantes en las libertades democráticas. La *transición por colapso* corresponde al caso argentino. El camino de la intervención militar caracteriza la *democratización por intervención* en Grenada, Panamá y Haití. En el caso del Cono Sur tenemos fundamentalmente *transiciones concertadas*; Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se ubican en esta categoría. Este camino se basa fundamentalmente, en la institucionalidad establecida en el contexto autoritario y en la generación de espacios de negociación que posibilitaron el tránsito hacia un nuevo régimen político.

Es importante destacar que en estos procesos se distinguen distintas fases. Claramente es posible evidenciar tres etapas que tienen un contenido y una diferenciación en sí mismas y que a su vez establecen los márgenes en los cuales se desarrollará la etapa siguiente. Transición, inauguración y consolidación corresponde a las tres fases del proceso.²⁰

Tanto por el camino de democratización, como por las formas y duración de cada una de las fases del proceso, es posible distinguir los casos nacionales latinoamericanos. Ello reafirma la diversidad regional en todos los ámbitos. Diversos temas son comunes y recurrentes en todos los países, sin embargo, las políticas son muy variadas. Esto se evidencia con claridad en las cuestiones referidas a los derechos humanos, a los procesos de reconciliación, a las políticas económicas, a los grados de institucionalización, al desarrollo de las políticas de defensa y relaciones civiles-militares.

El período de transición en el caso chileno corresponde a la larga etapa en la cual se conformó un marco institucional, que tuvo como meta establecer una democracia protegida y que culminó en el plebiscito (5 de octubre de 1988). El período de transición y de concertación del cambio en el

17 Paul Drake, "Los factores internacionales en la coyuntura democrática". Paper presentado en el seminario internacional "La democratización chilena en una perspectiva comparada", organizado por FLACSO-Chile en un proyecto dirigido por Manuel Antonio Garretón. Santiago, julio 1993.

18 Paul W. Zagorski. **Democracy Versus National Security. Civil-Military Relations in Latin América**. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1992.

19 Brian Loveman, "Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin América, 1978-1993". En: **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Volume 36, Nº 2. Summer 1994. pp. 105-189.

20 Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile". En: **Journal of Democracy** Volume 6, Nº 1. January 1995. pp. 146-158.

sistema político corresponde al período entre octubre de 1988 y el 11 de marzo de 1990. En esta etapa se acordaron, establecieron y plebiscitaron un conjunto significativo de reformas constitucionales que posibilitaron pasar de una situación de alta polarización a la inauguración de un régimen democrático. No obstante lo anterior, fue también en este período cuando el régimen militar, haciendo uso de los recursos de poder que disponía, dejó establecidos "los amarres constitucionales" que asentaron las restricciones más significativas a la profundización de la democracia en Chile. Tres aspectos son los que definen de manera central estos enclaves autoritarios: i) el veto político minoritario. El establecimiento de senadores designados y un sistema electoral binominal favorece el veto de la minoría e impide la expresión mayoritaria del país. ii) La autonomía constitucional de las FF.AA. Expresada ésta no en los aspectos funcionales y profesionales, sino en su constitución como un área no regulable por los instrumentos institucionales democráticos. Por este carácter se la ha definido como un "poder fáctico". iii) La conformación de un tribunal constitucional que le otorga un carácter superior y un cierto sentido de veto a las decisiones de los congresistas.²¹

La Constitución de 1980: Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional

El marco constitucional de 1980 combina órganos elegidos por votación popular con la presencia de poderes fácticos. Esta situación desnaturaliza la institucionalidad democrática y, a su vez, establece una tendencia hacia la participación en la vida política del país de las FF.AA., más allá de los ámbitos de su competencia.

El debate constitucional, desde antes de los inicios del gobierno democrático, ha constituido una pieza esencial en el debate político del país. Esta perspectiva se mantendrá mientras no se consolide un texto constitucional que refleje a la más amplia mayoría del país.

La Constitución de 1980, establece la relación con las FF.AA. en cuatro artículos:

Art. 90. Las fuerzas independientes del Ministerio encargado de la defensa nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la defensa nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Art. 91. La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

21 Tomás Moulián, "Chile. Las condiciones de la democracia". En: **Nueva Sociedad**. Nº 140. Caracas, noviembre-diciembre 1995. pp. 4-10.

Art. 92. Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

El Ministerio encargado de la defensa nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Art. 93. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos, durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

Art. 94. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros. El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

En la Constitución se establece en el Capítulo XI el Consejo de Seguridad Nacional. El texto constitucional lo define en los Artículos 95 y 96, que indican:

Art. 95. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.

Art. 96. Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
- b) hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;
- c) informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;
- d) recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará

obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley;
y,

e) ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá la demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

Interpretaciones constitucionales

El debate constitucional ha tenido como el trasfondo esencial el vinculado al rol de "garantes de la institucionalidad". La forma en que se operacionaliza este rol tiene incidencia en la autonomía institucional y en la forma en que se concibe la legitimidad de las instituciones en el sistema político.

En el artículo 90 se indica que "las FF.AA. están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República". La forma en que se interpreta la última parte de este párrafo, ha dado lugar a importantes debates sobre el rol y misiones de las FF.AA.

Una interpretación histórica muestra una gran continuidad de las prerrogativas y garantías que desde el sector militar se establecen hacia el sistema político en el ordenamiento jurídico constitucional heredado de España.²² En muchos casos latinoamericanos la operacionalización de estos preceptos consistió en transformar a las FF.AA. en guardias pretorianas.

La interpretación de este texto a partir del constitucionalismo democrático señala fundamentalmente que con la reforma constitucional de 1989 se establece un nuevo sentido constitucional, distinto al sentido originario. La reforma del año 1989, otorgó legitimidad democrática y obliga a reinterpretar desde la perspectiva del sistema democrático el conjunto de las normas, en particular a la que se hace referencia. En definitiva, "el desarrollo de este deber del Estado supone una defensa de la integridad territorial, de la forma democrática de Estado de derecho y de la promoción y defensa de los derechos de sus habitantes".²³

Desde la perspectiva militar se indica que "la primera necesidad que debe satisfacer todo ordenamiento institucional, es la de garantizar su propia existencia para lo cual requiere en último término, del uso legítimo de la fuerza".²⁴ El cumplimiento de la misión significa una subordinación al orden constitucional. "Negarles a las Fuerzas Armadas la función de garantes de la institucionalidad por temor a que ellas puedan asumir un supuesto rol tutelar de ésta o sobrepasar sus atribuciones y atentar en su contra, no significa otra cosa que negarse la realidad de nuestra historia político-institucional, manifestarles, gratuitamente, un grado de desconfianza impropio de una cultura política como la nuestra, y en definitiva, una demostración de un grave desconocimiento de lo que ha sido el aporte de las Fuerzas Armadas en la génesis, perfeccionamiento y defensa del orden institucional chileno".²⁵

Las FF.AA. son garantes de la institucionalidad. No obstante, ello no implica un mandato libre, abierto o autónomo, de acuerdo al propio texto constitucional como lo destaca Gonzalo García. Muy

22 Brian Loveman. **The Constitution of the Tyranny**. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1993.

23 Gonzalo García, "Una interpretación democrática de las normas militares de la Constitución de 1980". En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Vol. 8, N° 1, FLACSO-Chile, enero-marzo, Santiago 1993. Gonzalo García y Juan E. Montes. Subordinación Democrática de los Militares. *Op.cit.*

24 Teniente Coronel Julio Gutiérrez, "Fundamentos de la misión constitucional de las fuerzas armadas de ser garantes del orden constitucional". En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Vol. 8, N° 1, enero-marzo, FLACSO-Chile, Santiago 1993.

25 Ibid.

por el contrario, "ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes". (Artículo 7º, inciso 2º de la Constitución de 1980). Por ende, "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas". (Artículo 6º, inciso 1º de la Constitución de 1980).

Un segundo aspecto del debate constitucional está referido al grado de autonomía de las instituciones armadas para la definición y delimitación de políticas. Los aspectos normativos respecto a este punto se encuentran vinculados a las funciones del Consejo de Seguridad Nacional establecida en la Constitución y al tema de las prerrogativas presidenciales *vis a vis* las de los Comandantes en Jefe en relación a los nombramientos, ascensos y retiros en las FF.AA.²⁶

La inclusión de un Consejo de Seguridad Nacional con las características, composición y atribuciones, como el que aparece en la Constitución, es completamente ajeno a nuestra historia constitucional. No solo eso, es completamente ajeno al pensamiento constitucional comparado, señaló durante la sesión de defensa de las reformas, el Ministro Genaro Arriagada. Las normas establecidas en los artículos correspondientes ubican al Presidente de la República en una posición de subordinación del poder militar, lo que es inaceptable.²⁷ Desde la óptica militar el Consejo es el organismo en el cual las fuerzas armadas pueden ejercer su función de garantes. "La propia composición paritaria entre los miembros civiles y uniformados del Consejo y el hecho que pueda ser convocado a petición de dos de sus miembros, le otorga a las FF.AA. una cierta garantía de que su voz será escuchada".²⁸ Desde otra óptica militar la discusión sobre el "tutelaje militar" sólo ha servido para "debilitar la autoridad del Presidente, que ya se ha puesto en duda y ha dañado a las fuerzas armadas ya que las hace aparecer como un poder independiente no sujeto a autoridad alguna, con facultades para dirimir las contiendas que puedan producirse".²⁹ La definición de garante de la institucionalidad sería en opinión del general Videla "una facultad para que 'constitucionalmente' puedan dar un golpe de Estado".³⁰ Lo que de todo punto de vista es un absurdo constitucional.

El resultado práctico ha sido que el Consejo de Seguridad Nacional, para las funciones que su nombre indica no ha tenido ningún rol. Es visto con desconfianza por parte de las autoridades civiles dado que la discusión en ese ámbito tenderá a politizar y a involucrar a los altos jefes castrenses y eventualmente a las instituciones armadas en temas de política contingente. Esto contraviene normas constitucionales básicas y afecta el desenvolvimiento de la democracia en el país.

Por otra parte, la forma de "participación política" de las FF.AA. pudiese llevar a situaciones inconcebibles y a una creciente politización de las FF.AA. Por ejemplo, frente al Consejo de Seguridad Nacional por su composición y forma de debate puede que frente a un tema de orden secundario se produzca un alto grado de politización que socave las bases de la institucionalidad democrática. Tal como lo señaló el Presidente del Senado, Gabriel Valdés, una cosa es que las FF.AA. sean consultadas en temas esenciales, lo que es normal en cualquier democracia; y otra muy distinta, es que puedan votar en instancias institucionales "¡no pueden votar públicamente, contra

26 Mark Ensalaco, "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations". En: **Armed Forces & Society**. Winter 1995.

27 Genaro Arriagada, intervención en la Sesión Especial del Senado, N°47ª del día 9 de abril de 1996. Versión oficial -332ª legislatura.

28 Miguel A. Vergara Villalobos, "Las fuerzas armadas en la constitución política de 1980". En: **Revista de Marina**, N° 1, Valparaíso, 1996.

29 Ernesto Videla Cifuentes, "Los mitos sobre el tutelaje militar". En: **La Segunda**, Santiago, 23 de febrero de 1996.

30 *Ibid.*

el Presidente de la República en una materia política! No acepto que el Presidente pueda quedar en minoría frente a sus subordinados: en ese caso lo único que le quedaría es renunciar. El Consejo no puede ser un órgano de poder político. Si tienen opiniones discrepantes del Presidente, está muy bien que lo digan ahí, que el Presidente los escuche y les diga muchas gracias. Y, después, el Presidente decide. Para eso fue elegido"³¹.

Como parte de los arreglos institucionales de la transición, en 1989, se intentó llegar a un acuerdo sobre la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. Se llegó a un acuerdo.³² Sin embargo, el régimen militar envió y aprobó por la Junta Militar su propio proyecto³³ desechando los consensos alcanzados con los representantes de la oposición política y futuro gobierno.

La búsqueda del cambio constitucional

El programa gubernamental de Patricio Aylwin y Eduardo Frei han planteado la necesidad de efectuar reformas constitucionales en este campo. El Presidente Patricio Aylwin presentó un proyecto de ley para modificar las Leyes Orgánicas de las FF.AA. y Carabineros, en marzo de 1992. Este proyecto fue fundamentado en una larga y sustantiva carta al Presidente de la Cámara de Diputados, el 26 de abril de 1993. El Presidente Aylwin analizó y efectuó un riguroso análisis constitucional sobre tres aspectos centrales en el debate: la tesis de la "independencia" de las FF.AA. y Carabineros; las atribuciones constitucionales del Presidente respecto a las FF.AA. y de orden; y, finalmente, a la "carrera funcionario" del personal de esas instituciones y sus "nombramientos, ascensos y retiros".

El Presidente demostró que ningún precepto del ordenamiento jurídico permite sostener la tesis de la independencia.³⁴ Más bien, destacó que las FF.AA. son "esencialmente obedientes y no deliberantes" según precisa la propia Constitución. Es el Presidente, de acuerdo al Artículo 33 de la Constitución, el que ejerce la autoridad superior del Estado. Que en el caso de las FF.AA. lo efectúa a través de su "colaborador directo e inmediato" el Ministro de Defensa Nacional, de quien esas instituciones dependen directa e inmediatamente.

El Presidente destacó que en el sistema constitucional chileno ningún órgano es "independiente" a menos que la Constitución así lo señale. Al respecto, el Presidente Aylwin señalaba: "esa 'misión de garantizar el orden institucional de la República' no es exclusiva de estas instituciones; en verdad, es tarea común de los Poderes Públicos y de todos los órganos del Estado, pues conforme al Artículo 6 de la Carta Fundamental, 'deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella'". El Presidente Aylwin destacó que el primer obligado a garantizar el orden institucional es el Presidente de la República. También lo está el Congreso, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. La argumentación concluye señalando que conforme a los principios que rigen las competencias y atribuciones de los órganos públicos, consagrados como "Bases de la Institucionalidad", en los Artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, se indica que "no pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes".

31 Entrevista a Gabriel Valdés. *El Mercurio*, Cuerpo D. Santiago, 10 de marzo, 1996.

32 Chile. Congreso Nacional. Comisión de Defensa. Augusto Varas, Audiencia, "Consideraciones sobre el Mensaje Presidencial que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile". Valparaíso, 9 de marzo de 1993.

33 Ley Orgánica Constitucional sobre Fuerzas Armadas. Ley N° 18.948, publicada en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1990.

34 Patricio Aylwin Azócar, "Consideraciones al proyecto de ley que modifica las Leyes Orgánicas Constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile". Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago, 26 de abril de 1993.

Seguidamente el Presidente reseñó los cuatro aspectos centrales que corresponden a la autoridad o derechos que la Constitución y las leyes le confieren a las FF.AA. para "garantizar el orden institucional de la República". i) Participación de los Comandantes en Jefe y el General Director en el Consejo de Seguridad Nacional. ii) El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios. iii) El ejercicio de las funciones de jefe de zona declarada en estado de emergencia o catástrofe. iv) El ejercicio de la supervigilancia y control de armas.

La reforma constitucional enviada por la administración Aylwin no prosperó en el Congreso. El programa de la Concertación 1994-2000, reiteró la necesidad de establecer las reformas constitucionales.

El Presidente Eduardo Frei, como parte de las iniciativas tendientes a alcanzar la reconciliación nacional y la estabilidad del sistema político, envió al Congreso un proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. en el mes de agosto de 1995. "Esta es una iniciativa legal que recoge, resume y sintetiza los debates legislativos que se desarrollaron durante 1992 y 1993 en un proyecto similar. Por lo mismo, esta iniciativa asume las críticas originales y acumula los antecedentes que se vertieron en su oportunidad. Esta iniciativa tiene por objeto precisar y hacer más eficiente las atribuciones presidenciales establecidas en la Constitución en relación con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad".³⁵

Ambos textos tienen un objetivo similar, restituir las potestades históricas que han tenido los Presidentes de la República en democracia. A la vez, otorgar coherencia al texto constitucional para que el Presidente pueda cumplir con su mandato que establece, entre otros aspectos, "disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros". Eliminando la restricción que vincula esta potestad de disposición a la sujeción de la voluntad del Comandante en Jefe, por sobre la del Jefe del Estado.

La diferencia fundamental de los proyectos presentados por el Presidente Aylwin y del Presidente Frei, está radicada en que en el caso del mensaje enviado por el Presidente Frei y en consideración del debate anterior, establece una facultad más restringida, la de disponer que el retiro se aplique a los oficiales generales, sin que medie oposición del Comandante en Jefe.

En forma paralela, el Presidente Frei envió otros tres proyectos de reforma constitucional vinculados en una perspectiva global de reconciliación. Un proyecto sobre derechos humanos cuyo fin fue contribuir al esclarecimiento de la verdad en torno a detenidos-desaparecidos y otros casos sobre derechos humanos. Otro sobre cambios institucionales: i) Supresión de los Senadores Designados. ii) Modificaciones a la composición del Consejo de Seguridad Nacional, se incluye al Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente tiene voto dirimente. iii) Se cambia la conformación del tribunal constitucional. Estos tres proyectos tienen por objetivo fundamental "dar por terminados de una vez y para siempre procesos de inmensa carga histórica y de profundas resonancias humanas".³⁶

Este conjunto de reformas son esenciales para alcanzar una plena democratización. Transformar la democracia imperfecta que actualmente rige a Chile a un sistema con un sello claramente democrático y en el cual se hayan eliminado los enclaves autoritarios es el fundamento de las reformas.

35 Mensaje del Presidente Frei al Senado de la República. Proyecto de reforma a la Ley 18.948. Santiago, 22 de agosto de 1995.

36 Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Discurso Reconciliación Nacional. Oficina de Prensa de la Presidencia de la República. Santiago, 21 de agosto de 1995.

El Presidente Frei buscó superar los entramientos constitucionales por medio de un paquete de reformas. Estas reformas buscaban resolver el tema de la reconciliación nacional y el marco institucional. El quórum calificado y la forma de expresión de la representación popular en el sistema binominal, más los senadores designados, han inhibido su aprobación. Esto evidencia la paradoja del sistema político chileno. "Los veinticinco senadores que apoyamos las reformas constitucionales obtuvimos, en conjunto, la cantidad de 3 millones 137 mil 764 votos de nuestros conciudadanos y representamos el 78.28% de la población que concurrió a las urnas para dar origen a esta corporación (Senado). En cambio, los honorables colegas que hasta hoy se han manifestado contrarios a las reformas, consiguieron en conjunto 870 mil 743 votos y representan el 21.72% del electorado nacional. ¿Cómo se explica que el 78.28% de la voluntad clara y mayoritaria de la nación no pueda tener expresión institucional?".³⁷

Pese al apoyo de un sector de la oposición, al planteamiento gubernamental para eliminar los principales enclaves autoritarios, la oposición a las reformas logró tener el voto minoritario suficiente para vetar la posibilidad de cambio constitucional que impulsaba la mayoría del Senado. Fue rechazada la idea de legislar.

No obstante lo anterior, el gobierno ha reiterado su voluntad política de insistir en estos cambios constitucionales. Sin un cambio constitucional en esta esfera no habrá un efectivo proceso de modernización del país.

Las tensiones civiles-militares 1990-1996

El proceso de normalización de las relaciones civiles-militares en Chile es complejo. Se basa en un consenso fundamental de la élite política y militar para superar las tensiones del pasado y fundamentalmente las grandes diferencias que separaron a civiles y militares, tanto durante los gobiernos democráticos, como durante el período militar. No obstante el esfuerzo y la voluntad política por operacionalizar este consenso, significativas tensiones se han presentado tanto en el período presidencial de Patricio Aylwin como en el de Eduardo Frei. Las diferencias se expresan, como hemos visto, de manera central, en torno a los temas constitucionales. A ellos se deben agregar otros temas. El tema de los derechos humanos ocupa un lugar de alta prioridad. La fiscalización de las acciones del gobierno militar y sus autoridades tiene una significación particular. Los temas presupuestarios y los vinculados a la inserción internacional tienen prioridades más bajas.

Dadas las características del proceso de consolidación democrática en Chile, las tensiones en el ámbito civil-militar se han expresado en la esfera institucional, respetando los preceptos legales. Aunque en algunos casos ello se efectúe en el margen de la legalidad, lo que posibilita interpretaciones que señalan que se ha sobrepasado el límite de la legalidad. Esto diferencia a Chile de otros casos latinoamericanos en los cuales la jerarquía del mando fue rota produciéndose situaciones de alta tensión y de peligro para el sistema institucional.

En el caso chileno las tensiones han tenido como protagonista principal al Ejército. Ello se debe a dos razones principales: por una parte, el Ejército asumió el rol más relevante y de preponderancia durante todo el gobierno militar, en especial en la última etapa. Por otra, por el peso de la figura del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, luego de haber detentado el poder por 17 años. Las diferencias con las otras ramas han tenido menor relevancia pública. En el caso de la Fuerza Aérea los cambios rutinarios en el Alto Mando han tendido a normalizar la vinculación. De igual forma, la focalización principal ha estado dada en los temas profesionales. La

37 Intervención del Senador Jaime Gazmuri en la Sesión Especial del Senado N° 47ª, dedicada a las reformas constitucionales. Valparaíso, 9 de abril de 1996.

Armada ha apoyado las posiciones del Ejército pero sin acciones significativas o de gran relevancia pública, como lo han sido las del Ejército.

Las principales tensiones se han expresado en momentos específicos. Estos se han denominado: *ejercicio de enlace* desarrollado el 19 de diciembre de 1990; *el boinazo* del 29 de abril de 1993; y, *el peucazo* del 22 de julio de 1995.

En el siguiente cuadro se sintetizan las características que permiten comparar estos movimientos inusuales y sorpresivos efectuados por el Ejército.

Tensiones y crisis civiles-militares en Chile. 1990 - 1995

	1990	1993	1995
Características de la crisis	Acción sorpresiva	Acción sorpresiva	Acciones progresivas
Contexto	Tensión	Normalidad	Tensión
Hechos que precipitan la crisis	Caso cheques Renuncia Pinochet	Caso cheques	DDHH Caso cheques
Acción emprendida por el ejército	Acuartelamiento (Unidades)	(Reunión Alto Mando) Acuartelamiento	Acción de franco Acción progresiva
Respuesta del Gobierno	Sorpresa	Sorpresa Descoordinación	Sorpresa Coordinación
Apoyo otras fuerzas	(Armada)	No identificable	Armada, (FACH)
Repercusión internacional	Baja	Alta Significativa	Alta. Muy importante
Duración	Muy corta	Breve	Prolongada

Fuente: Centro de Documentación FLACSO-Chile.

La reconciliación nacional como clave de la redemocratización

El principal desafío nacional es alcanzar una plena reconciliación. Es decir, establecer un marco de reglas y convivencia democrática, en donde todos los ciudadanos, sin distinciones políticas, ideológicas, económicas, sociales, culturales, religiosos o de género, puedan convivir y desarrollar una comunidad política. Chile, luego de un quinquenio desde el restablecimiento de las autoridades democráticas, no ha alcanzado aún una plena reconciliación nacional. Estudios de opinión pública indican que cerca de un 70% de los chilenos consideran que el país no está reconciliado. Esto se vincula directamente con el tema de los derechos humanos. La reconciliación también debe entenderse como esencialmente relacionada con el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos. Cuando la gente es consultada sobre cuál es la alternativa para solucionar los casos de los derechos humanos, cerca de un 75% de la población señala que el esclarecimiento es la clave esencial. Un importante número indica que se debe esclarecer y juzgar a los responsables. Esta cifra se ha mantenido en cerca de un 40% a lo largo de todo el periodo. En las últimas evaluaciones el porcentaje de quienes están por "dar vuelta la hoja" alcanza a cerca de un 18%.³⁸

38 FLACSO-Chile, "Informe de encuesta. Percepciones y opiniones sobre las fuerzas armadas en Chile". Santiago, junio 1992. Informe encuesta CERC. *El Mercurio*, *La Epoca*, Santiago, 21 de julio 1995.

En el ámbito de los derechos humanos el aspecto esencial es cómo llegar “a un punto de reencuentro”. La revista *Mensaje*³⁹ señala la necesidad de efectuar una autocrítica como muestra de racionalidad. Ello debería llevar a reconocer cuatro errores: a) La extensión del concepto de guerra a la vida política, éste se amplió mucho más allá de lo razonable, se convirtió en enemigo al adversario político. b) Vinculado a lo anterior se produce el segundo error, que todos los medios son aceptables para ganar la guerra subversiva porque en ella el adversario desconoce toda regla. Chile y la humanidad no aceptan esto. c) El tercer gran error es haber dado a la justicia militar una extensión y una autonomía que va más allá de lo exclusivamente militar. Esto en muchas ocasiones impidió hacer justicia. d) Fue un error ligar las imágenes tan estrechamente a un sector político. Parece absurdo que en algunas encuestas el Comandante en Jefe del Ejército aparezca en la lista de los líderes de la oposición.

A partir de esto, se puede establecer lo que *Mensaje* denominó punto de inicio que a la vez sea un punto de reencuentro; de reconciliación total de los espíritus.

Las autoridades gubernamentales y parlamentarias han señalado que alcanzar la reconciliación también es trabajar por superar las grandes diferencias sociales en el país, por evitar la polarización social.

Resolver de manera adecuada el tema de la reconciliación nacional es asegurar las mejores condiciones de gobernabilidad del país; y crear oportunidades para la consolidación de una institucionalidad democrática efectiva. Ello supone establecer las bases esenciales para el reencuentro. Evitando que los temas de la agenda contingente polaricen al país, a partir de las memorias históricas diferenciadas de los actores políticos.

Quizás uno de los problemas más complejos en el caso chileno es el vinculado a la memoria histórica diferenciada de los actores sociales. En el Chile de finales del siglo XX los actores sociales y las coaliciones políticas tienen una perspectiva histórica muy diferenciada y aún polariza y tensiona fuertemente el acontecer político. No hay acuerdo sobre los hechos básicos, menos aún sobre las interpretaciones. Ello impide establecer un punto de reencuentro. Dada la alta polarización en la memoria social y en el valor simbólico asignado a los acontecimientos históricos, deberá transcurrir el tiempo para reducir la pasión de los actores y posibilitar el construir una lectura común que vincule el pasado con el futuro. La experiencia histórica nacional, la revolución de 1991, e internacional muestran que es más factible esta opción que intentar escribir una “historia oficial”.

En este ámbito la presencia en el sistema político de los actores que fueron co-partícipes y co-responsables de los acontecimientos de hace tres décadas, dificulta un acercamiento más objetivo. Más aún, cuando no todos los actores han efectuado una revisión crítica de su actuación. Esto es particularmente significativo en el ámbito institucional ya que la no revisión de las decisiones desde una perspectiva autocrítica genera una doctrina que reafirma valores y posiciones correspondientes a un momento histórico de alta polarización. En el ámbito de los derechos humanos esto se evidenció en el caso del Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación (Informe Rettig), frente al cual el Ejército expresó su oposición y reafirmó sus tesis tradicionales sobre la existencia de “una guerra civil” lo que lo liberaría de responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos. En el caso de los partidos políticos, prácticamente todos han efectuado una mirada crítica y asumido la responsabilidad que les corresponde en los sucesos que llevaron a la destrucción de la democracia en el país.

39 Revista *Mensaje*. (Revista de la Compañía de Jesús. Fundada por el Padre Alberto Hurtado). Editorial. N° 440. Santiago, julio 1995.

La consolidación de un marco constitucional democrático permitirá ajustar el sistema político. Los actuales enclaves autoritarios y el sistema electoral binominal tienden a inhibir la participación ciudadana. Encapsulan de manera cupular a las élites políticas. Todo ello redundando en un menosprecio de la política. Asegurar una forma de reencuentro es establecer un punto desde donde construir de manera sólida un proyecto de desarrollo nacional.

Política de defensa y relaciones civiles-militares

El movimiento democrático triunfante en el plebiscito de 1988 tuvo que aceptar, en aras de la gobernabilidad y estabilidad del país una serie de "amarras" del gobierno militar. Ellos se expresan en la propia Constitución Política de 1980: un sistema electoral binominal que limita las posibilidades reales de democratización, la aceptación de senadores designados, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, y una serie de normativas específicas, en diversos ámbitos.

Los primeros cuatro años del gobierno de Patricio Aylwin, 1990-1994, fueron un aprendizaje constante para todas las fuerzas políticas, e incluso para las propias fuerzas armadas: cómo convivir en la divergencia y a la vez generar acuerdos. El principal tema en el campo de las relaciones civil-militares fue el vinculado a las atribuciones constitucionales sobre las FF.AA. y los derechos humanos. El primero, se refinó al constante debate e incluso conflictos sobre las atribuciones de las autoridades civiles en el ámbito de la defensa. El segundo, tuvo que ver con las investigaciones sobre los atropellos a los derechos humanos y la decisión del gobierno de crear una Comisión de Verdad y Reconciliación. Aún hoy, los temas referidos a los roles o atribuciones y a los derechos humanos son los principales factores de desconfianza y tensión al interior del sistema político.

Es importante señalar que las diferencias, en todas las áreas y en especial en los campos mencionados, no se expresan como división entre civiles y militares, sino entre coaliciones programáticas que reflejan intereses de civiles y militares.

Dos grandes coaliciones políticas expresan las aspiraciones, sentimientos y proyectos de la sociedad chilena. Estas coaliciones no están conformadas por adscripciones institucionales -civiles versus militares- sino en torno a la expresión de proyectos políticos más o menos definidos. Una primera tendencia corresponde a una visión corporativista vinculada al gobierno militar. Su ideario está marcado por una democracia protegida y su sello quedó plasmado en el marco constitucional. Esta tendencia, desde el punto de vista electoral, representa entre un 35 y un 40% de los sufragios. Así se ha expresado desde el plebiscito de 1988, cuando obtuvo el Sí un 43% de los votos, al apoyo al candidato opositor al Presidente Frei en las últimas elecciones, obteniendo sólo el 32%. La coalición principal a fines del Siglo XX en Chile es la coalición de carácter democrático modernizador que se expresa en la coalición de partidos por la democracia. Esta coalición en algunos temas recibe el apoyo de sectores vinculados al sector más liberal de la oposición y a sectores extraparlamentarios. Esta coalición ha obtenido un 55% del apoyo ciudadano desde el plebiscito, cifra que ha incrementado en algunos procesos electorales como por ejemplo, la elección del Presidente Frei.

Dadas las distintas memorias históricas de las dos grandes coaliciones, en el ámbito de las relaciones civiles militares, es fundamental mirar las perspectivas de desarrollo nacional futuro. Cambiar el eje de la relación civil militar hacia los temas profesionales es lo que puede permitir un diálogo que mire al futuro. Para ello es necesario superar en forma positiva y con un fuerte componente ético y no ideológico los temas vinculados a los derechos humanos. El tema de la autonomía se ubicará en su verdadera dimensión cuando esté referido a los temas profesionales y se exprese plenamente el liderazgo civil en el sector defensa.

Modernización y política de defensa

El segundo gobierno de la Concertación marca un cambio, las coordenadas buscan pasar de la transición a la modernización. Las autoridades políticas consideraron que, sin dejar de plantear el tema de las atribuciones constitucionales, la prioridad política del gobierno debería estar en la modernización del país. Esto implica generar condiciones para un desarrollo armónico, que garantice equidad y que, al mismo tiempo, signifique un cambio cualitativo en los estándares económicos vigentes. Se profundizarían los acuerdos económicos tanto bilaterales como subregionales. Al mismo tiempo, se incentivaría la iniciativa privada para dar un salto a una segunda fase del modelo de exportación. El conjunto posibilitará una consolidación y profundización de la democracia y con ella la política de los consensos.

En el caso del Ministerio de Defensa, la modernización se expresa en la explicitación de la política de defensa para el sector.⁴⁰ Esta política permitiría explicitar objetivos, determinar modernizaciones para el sector y avanzar en las relaciones civil-militares.⁴¹ El cambio de eje significó la distensión en las relaciones gobierno-fuerzas armadas. Sin embargo, subsiste el conflicto vinculado a la autonomía funcional de las fuerzas armadas. Esta se manifiesta como diferencias burocráticas al interior de un Estado formalizado. La cuestión a poco andar fue ¿Cómo desarrollar políticas con liderazgo civil constitucional en un marco institucional donde las fuerzas armadas tienen autonomía para desarrollar su propias políticas específicas? Más aún cuando esa autonomía desborda en temas políticos. La agenda de la transición ha sido recurrente.

El tema de los derechos humanos ha tendido a focalizar el debate en los "temas políticos". Las reacciones y "demostraciones" de las fuerzas armadas han tenido que ver con esta situación y no con el desarrollo profesional, que fue uno de los aspectos característicos de anterior sistema democrático (1930/1970). La focalización en los temas políticos lleva a la búsqueda de mayores grados de preservación de autonomía institucional y funcional consagrada en la constitución. A la vez resurge un debate ideologizado que tiene una resonancia con el pasado y escasa relación con los temas reales de la defensa, la democracia y el desarrollo del país.

Caracteres fundantes de la relación civil-militar

Existen tres caracteres fundantes del tipo de relación civil-militar que se desarrolla en Chile. Existe en las Fuerzas Armadas una tradición de profesionalismo. En Chile, la tradición de desvinculación política partidista de las fuerzas armadas es clara. Ella facilita una relación civil militar que focaliza su atención en los temas profesionales. Esta tradición de profesionalismo institucional se entronca con una cierta visión y desarrollo de una percepción estratégica de largo plazo de la dirigencia política nacional.

El peligro de politización de las FF.AA. hoy día aparece vinculado principalmente a los enclaves autoritarios de la Constitución. En especial, al rol de los Senadores designados y a las funciones políticas del Consejo de Seguridad Nacional. De allí la importancia asignada por los sectores democráticos al cambio de la Constitución en estos aspectos.

Un segundo elemento es la jerarquización de las funciones castrenses estando el comandante en jefe de la institución en la cúspide de la pirámide. A diferencia de otros países de América Latina, hasta el momento se ha mantenido una gran disciplina institucional producto precisamente de esta

40 Edmundo Pérez Yoma, "Planteamientos programáticos del gobierno en el área de la Defensa Nacional". En **Política y Estrategia**, N° 63. Santiago, mayo-agosto 1994.

41 Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos*. Santiago, 1993.

tradición jerárquica. Para las autoridades civiles esto ha sido garantía de estabilidad y un elemento clave en la capacidad de gobernabilidad del país. El resultado del caso Letelier y el acatamiento de su significado, en especial en una condena carcelaria, a las máximas autoridades del principal ente represivo del gobierno militar puso a prueba el respeto de la jerarquía. El respeto a esta tradición se ha mantenido, pese a las fuertes tensiones que el tema de los derechos humanos, en especial durante 1995.

Finalmente, el tercer carácter provino de los civiles que, en especial entre los partidarios de la Concertación, se tradujo en un interés creciente por abordar el tema de la defensa de un modo más sistemático. El mundo académico contribuyó mucho al examen de las relaciones civiles-militares, de los asuntos de la defensa y de temas estratégicos regionales e internacional en su globalidad.

No obstante el avance en este campo, es mucho lo que queda por hacer. Tal como lo destacó el Ministro de Defensa, "en Chile no hay una verdadera comunidad de defensa. (...) Hay muchos que perciben la defensa como un problema exclusivo de las fuerzas armadas si revisamos la historia del presente siglo, nos daremos cuenta que esta forma de percibir la defensa tiende a ser dominante (...) El desafío es congeniar el consenso democrático con un cambio de actitudes en el conjunto del pueblo chileno sin distinciones. Resulta imprescindible que el civil deje de lado la idea de que la defensa es un asunto exclusivo de las fuerzas armadas. Aquel pueblo que no conciba su defensa de este modo, está abdicando de su tarea en tiempos de paz".⁴²

El camino hacia la constitución de una comunidad de defensa se ha visto favorecido por la creación de diversos espacios o ámbitos de diálogo civil-militar. En la construcción de estos espacios y en la discusión de las políticas que correspondan al sector, las instituciones académicas como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Estudios del Desarrollo (CED), la Universidad y las instituciones académicas de las FF.AA., han cumplido un rol muy significativo. Desde el Ministerio de Defensa se ha buscado apoyar el liderazgo civil en esta materia por medio de la rutinización del funcionamiento de los órganos superiores de la defensa. De igual forma, el Congreso, pese a las limitaciones, ha participado de este proceso, tanto por medio de las Comisiones de Defensa de la Cámara y el Senado, como por medio de Comisiones especiales dedicadas a profundizar en temas específicos, como lo fue la Comisión encargada de evaluar y proponer alternativas legales en el tema del Servicio Militar Obligatorio.

No obstante, la generación de espacios y ámbitos de discusión con creciente transparencia, debemos constatar que subsisten visiones distintas del rol y funciones propias de la defensa. Mientras algunos han favorecido el mantenimiento de la concepción de fuerzas armadas como garantes del proceso democrático, otros han destacado el rol propiamente profesional de la defensa exterior, y unos terceros han insistido en involucrar a las fuerzas armadas en los esfuerzos de desarrollo del país, ampliando sus roles a funciones no castrenses. El contexto de posguerra fría amplió el abanico de percepciones. Todo lo anterior ha permitido desarrollar un espacio de discusión y debate sobre los aspectos de la defensa. La construcción de una política efectivamente nacional, de estado, no ideológica se basa en estos caracteres fundantes.

Los objetivos de la política de defensa

El segundo gobierno de la Concertación optó por una estrategia que revalora los aspectos profesionales y postula la necesidad de hacer explícita una política de defensa suprapartidista y

42 Edmundo Pérez Yoma, "Una visión militar y civil. La defensa nacional no es materia sólo de las fuerzas armadas". *El Mercurio*, Santiago, 24 de marzo de 1996. Discurso con motivo de la inauguración del año académico de las Academias de Guerra de las fuerzas armadas.

consensual. Este es el eje articulador de las definiciones sobre seguridad internacional, gasto militar, relaciones civil-militares, cooperación internacional, proscripción y control de armas de destrucción masiva, medidas de confianza mutua en la región, etc.

Las definiciones se construyen en el contexto de una consolidación democrática. El segundo gobierno de la concertación emprende este objetivo como parte de la construcción del liderazgo civil sobre los temas de la defensa. Los temas de la transición que se enfocaban bajo el prisma de diversas visiones entre "civiles" y "militares", han comenzado a ser sustituidas por un debate técnico y profesional sobre los contenidos de la política de defensa. Con ello se ha ubicado el tema fuera de la agenda pendiente de la transición. Aquellos aspectos referidos a los enclaves autoritarios en la institucionalidad corresponden a los temas eminentemente políticos de la agenda. Las prioridades gubernamentales y de la alianza política se mantienen y han sido ratificados por el Presidente y el Ministro de Defensa. No obstante, las autoridades del ramo han señalado que no tensarán la delicada trama del sistema político, que aún está en etapa de consolidación, por el desarrollo de un política testimonial, es decir sin sustento efectivo para producir cambios programáticos por carecer de las mayorías parlamentarias requeridas. Las autoridades gubernamentales han buscado establecer una clara distinción entre los temas que corresponden a la esfera política y a los de la defensa. Esta orientación se intenta preservar aunque exista una presencia coincidente o una superposición de actores en ambas.

La definición de una política explícita de defensa se une a la perspectiva general de avanzar en la modernización del país, de invertir en la gente y generar las condiciones para impulsar un proceso de desarrollo sustentable. La consolidación del proceso democrático pasa por conformar una política de estado en este campo. Esto conlleva un debate público sobre la materia. Ello ubica al tema de la defensa en Chile en un nuevo escenario en el cual paz, democracia y desarrollo buscan ser articulados con el concurso de una amplia pluralidad de actores.

Un aspecto que engloba los puntos anteriores es la necesidad de modernizar el Estado. La tendencia que hemos constatado sobre la ampliación de las relaciones internacionales hacia otras áreas no tradicionales, incluida la defensa, es parte de un proceso más complejo referido a la creciente internacionalización e interdependencia de los Estados. Esta nueva situación requiere de una visión multisectorial (Estado, empresarios, trabajadores) e interministerial (Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, etc.) que actúen en forma coordinada, a través de canales desburocratizados y eficientes. Es decir, se requiere modernizar la capacidad de gestión estatal, posibilitando de este modo la incorporación del país a un mundo dinámico que, paradójicamente, se está acostumbrando al cambio.

En Chile sólo la consolidación de la democracia posibilitará mantener sus expectativas de crecimiento y estabilidad económicas. Las potencialidades son óptimas. No obstante para transformarlas en acciones y hechos el pacto de gobernabilidad democrática debe ser afianzado permanentemente. Uno de los soportes de este pacto es establecer una nueva forma y un nuevo derrotero en los temas de la defensa. Lo anterior posibilitará consolidar en políticas efectivas la trilogía de paz, democracia y desarrollo.

Conclusiones

Chile no es una democracia plena, continúa siendo una democracia imperfecta en proceso de consolidación. Ello como resultado de los enclaves autoritarios. No obstante, no se puede afirmar que Chile sea un sistema tutelado y orientado por los uniformados.

El proceso de consolidación democrática es aún incompleto, especialmente en las definiciones cruciales del sistema político. En lo que dice relación con la subordinación de las FF.AA. al sistema constitucional, es creciente.

El eje fundamental que define las relaciones civiles-militares en este período de consolidación democrática, se caracteriza por una fuerte institucionalidad militar y un alto grado de profesionalismo, lo que unido a un creciente liderazgo civil en materias de defensa y seguridad, posibilitan impulsar uno de los tres consensos esenciales en los que se basa la transición y consolidación democrática en Chile.

En efecto, la construcción del nuevo sistema político se ha basado en tres consensos fundantes: consenso en torno a la democracia, consenso en torno a la apertura económica orientada a la exportación y con una perspectiva de equidad y un consenso para estructurar una nueva forma de relación civil-militar.

El sistema político chileno a finales del Siglo XX se caracteriza por: una fuerte vinculación a la trayectoria democrática del país, en especial, un fuerte apego a los aspectos jurídicos, al pluralismo del sistema y a la búsqueda de una participación incremental. En síntesis, Chile tiene un orden institucional establecido y respetado, elecciones regulares libres e informadas, pluralismo y alternancia en los cargos gubernamentales y de representación popular, división de poderes y una sociedad civil con capacidad de expresión.

El tema central es cómo avanzar en la superación de los enclaves institucionales que afectan principalmente las dimensiones políticas y se expresan en el ámbito constitucional y que por cierto afectan la imagen global del país.

Chile al concluir el siglo XX ha reconstituido la oportunidad de consolidar el desarrollo. Se ha completado más de una década de crecimiento sostenido superior al 6% anual. Todos los indicadores señalan que esta tendencia se mantendrá. La estabilidad económica se desarrolla en forma paralela a una creciente inserción internacional. La gran responsabilidad de la élite política y militar es mantener e incrementar las capacidades de gobernabilidad que posibiliten consolidar y dar saltos cualitativos en esta tendencia y carrera al desarrollo. La gobernabilidad no estará asegurada con una democracia imperfecta. La responsabilidad gubernamental del Parlamento y de los partidos políticos es construir los consensos que permitan establecer una democracia efectiva. Ello obliga a mirar más allá de la coyuntura y consolidar los tres consensos que posibilitaron el éxito en la transición para transformarlos en un instrumento del desarrollo chileno en el Siglo XXI.