

SUBORDINACIÓN MILITAR AL PODER CIVIL Y “ENCLAVES AUTORITARIOS” EN CHILE

Santiago MARTÍNEZ SARRASAGUE

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ santiago_martinez1@yahoo.com.ar

Recibido: Abril de 2007

Aprobado: Febrero de 2008

Resumen: Las relaciones cívico-militares en Chile luego del fin del régimen militar (1973-1990) estuvieron afectadas por la existencia de concesiones y prerrogativas, propuestas por los militares y aceptadas por la dirigencia civil a través de la negociación, que impedían una subordinación formal plena de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil. El autor argumenta que la influencia efectiva de estas prerrogativas, conocidas como los “enclaves autoritarios”, puede ser cuestionada si se tiene en cuenta que los militares se abstuvieron de utilizar plenamente los recursos de poder que estas prerrogativas les habían dado para evitar poner en riesgo la estabilidad democrática, mientras que los gobiernos civiles fueron capaces de reinterpretar algunas prerrogativas militares, logrando así poderes imprevistos sobre las Fuerzas Armadas. Finalmente, los enclaves autoritarios fracasaron en su objetivo de preservar la autonomía institucional de las Fuerzas Armadas en los términos que ellas mismas habían fijado antes de ceder el poder a las autoridades democráticas.

Palabras clave: Relaciones cívico-militares. Pinochet. Proceso de democratización. Política de defensa. Chile.

Abstract: : Civilian-military relations in Chile following the end of the military regime (1973-1990) were affected by the existence of concessions and prerogatives, proposed by the military and accepted by the civilian leadership through negotiation, which prevented a formal and full subordination of the Armed Forces to civilian authority. The author argues that the effective influence of these prerogatives, known as the “authoritarian enclaves”, can be called into question when considering that the military refrained from fully using the power resources given to them by these prerogatives in order to not jeopardize democratic stability, while civilian governments were able to reinterpret some of the military’s prerogatives, thus gaining unforeseen powers over the military. Finally, the authoritarian enclaves failed in their goal to preserve the institutional autonomy of the military in the terms set by the military itself prior to relinquish power to the democratic authorities.

Key-words: Civilian-military relations. Pinochet. Democratization process. Defense policy. Chile.

Introducción

Además de lo inusual que fue su evolución política reciente en el contexto latinoamericano, caracterizada por políticas de Estado sostenidas en el tiempo y respaldadas por un sistema de partidos estable, moderado y consolidado, así como por su desarrollo económico sostenido, Chile representa también uno de los casos más interesantes de transición hacia la democracia, luego de 17 años de gobierno militar. La transición chilena se destacó por incorporar una serie de condiciones, tanto impuestas como negociadas con los sectores políticos, tendientes a preservar cierto espacio de poder y autonomía política para los militares.

A primera vista, los llamados “enclaves autoritarios” representan una claudicación de parte de la dirigencia democrática frente al poder militar y la aceptación de condiciones que instalaban una vigilancia militar sobre el Gobierno. El resultado predecible de estos “enclaves” debió ser una mayor injerencia de los militares en la vida política chilena y por consiguiente una mayor inestabilidad del sistema democrático y constitucional. Sin embargo, la experiencia política reciente del país trasandino se caracteriza por una creciente prescindencia política de los militares chilenos y una mayor tendencia hacia la profesionalización luego de un período de incertidumbre, logros que no se han visto afectados aún con los recientes esfuerzos de revisión del pasado reciente de Chile.

La profesionalización militar, entendida como el enfoque exclusivo de las Fuerzas Armadas en sus misiones y actividades, es una condición necesaria, pero no suficiente, de un régimen democrático estable. Cabe contrastar el caso chileno con lo experimentado por la Argentina, donde las Fuerzas Armadas han debido atravesar y atraviesan períodos críticos en lo relativo a la revisión del pasado, a la fragmentación interna y a los avatares presupuestarios, situaciones que repercutieron desfavorablemente en la profesionalización militar.

Conviene, por tanto, intentar mediante el análisis de caso de la transición en Chile, determinar la existencia o no de una relación causal entre los llamados “enclaves autoritarios” y la profesionalización militar, y a través de esta última con la consolidación progresiva del sistema democrático.

Este trabajo buscará una respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué efecto tuvieron los llamados “enclaves autoritarios” en el logro de la subordina-

ción de las Fuerzas Armadas de Chile a las autoridades civiles y por tanto en el desarrollo de la transición de Chile hacia la democracia?

La respuesta aquí propuesta es la siguiente: La existencia de concesiones y prerrogativas otorgadas a las Fuerzas Armadas de Chile en el proceso de transición hacia la democracia, comúnmente conocidos como “enclaves autoritarios”, si bien demoró el logro de una subordinación formal y plena de las Fuerzas Armadas al poder civil, tuvo como efecto favorable la introducción de pautas de comportamiento que minimizaron la posibilidad de conflictos entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, facilitando así el logro de la subordinación deseada en el mediano a largo plazo.

Marco Teórico

Corresponde ahora hacer algunas consideraciones previas sobre el lugar que ocupan las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado, el desarrollo de los procesos de transición del autoritarismo hacia la democracia y la conducción de las relaciones entre los poderes civiles y las Fuerzas Armadas en el contexto de una transición.

Stein (1995:2) hace notar que las Fuerzas Armadas cuentan con una función y esencia especial dentro del Estado, la cual es “garantizar la integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación, así como para defender y proteger el orden estatal en su país y a sus ciudadanos de cualquier agresión del exterior”. Mientras que la organización estatal está prevista para la normalidad, las Fuerzas Armadas están concebidas para los casos excepcionales; en tiempos de paz, los militares cumplen con su función asignada mediante la planificación, organización y capacitación de su personal.

La razón de ser de las Fuerzas Armadas es la guerra, pero ésta jamás es deseada y siempre se busca prevenir mediante negociaciones políticas. Conforme sea más efectiva la prevención del caso excepcional que es la guerra, mayor será el dilema de las Fuerzas Armadas. La mera existencia de las Fuerzas Armadas es un despliegue de poder que debe ser controlado mediante el sistema legal del Estado. No obstante, existe la tentación de emplear este poder en circunstancias que, si bien son ajenas a la normalidad, distan de ser excepcionales (Stein 1995).

Refiriéndose a una segunda función principal de las Fuerzas Armadas, en la que constituirían el elemento final de seguridad frente a amenazas internas contra la existencia del Estado, Stein afirma que constituye un principio general independientemente de su tipificación constitucional, la cual puede señalar esta misión con mayor o menor fuerza (Stein 1995:3). Sin embargo, el autor previene que no corresponde a los militares el decidir el ejercicio de su misión interna como último medio para la defensa del Estado, debiendo sujetarse a la iniciativa de la dirigencia civil y política. Las Fuerzas Armadas son, en suma, instrumentos no independientes del Estado y de ninguna manera son garantes independientes de la Constitución o el orden estatal.

En lo relativo a la transición del autoritarismo a la democracia, fue Huntington quien intentó llevar a cabo una tipificación de los traspasos de poder desde los autoritarismos hacia las democracias. Esta tipificación produjo tres modelos diferentes, según la relación de fuerzas entre gobierno y oposición, y entre elementos conservadores y reformistas dentro del gobierno mismo:

- **Transformación:** desde el gobierno se desempeña un papel decisivo en la sustitución del sistema autoritario por uno democrático. Los elementos reformistas prevalecen en el gobierno, al igual que éste sobre la oposición. Las diferencias entre el gobierno autoritario y su sucesor democrático son tenues.
- **Reemplazo:** los elementos reformistas son débiles y los gobiernos están dominados por los conservadores; la transición depende de que el gobierno pierda fuerza y que la oposición la gane, hasta que el gobierno cae o es derrocado.
- **Traspaso:** resulta de la acción combinada entre el gobierno y la oposición; existe un equilibrio entre reformistas y conservadores en el gobierno, el cual busca negociar el cambio de régimen pero no iniciarlo. La transición comienza cuando el gobierno es presionado a negociar por una oposición fuerte pero incapaz de derrocar al gobierno.

Dado que el caso chileno se corresponde con ciertas características del modelo de traspaso, se considerará más a fondo los elementos de este modelo.

Para que una transición del autoritarismo a la democracia pueda ser catalogada como dentro del modelo de traspaso, es esencial que los grupos mayoritarios en el gobierno y en la oposición sean capaces de reconocer la imposibilidad de determinar unilateralmente la naturaleza del futuro sistema político, lo cual sucede luego de un período de demostraciones mutuas de fuerza (Huntington 1994). El gobierno reconoce que la oposición es demasiado fuerte como para soportar los costos de no negociar con ella, mientras que la oposición comprende que no tiene la fuerza suficiente como para derrocar al gobierno.

El proceso de traspaso tiene una serie de pasos bien diferenciados, pero no necesariamente inevitables:

- Liberalización iniciada por el gobierno que resulta en pérdida de poder y autoridad.
- La oposición explota la liberalización para aumentar su base de apoyo e intensificar sus actividades con miras al derrocamiento del gobierno.
- El gobierno reacciona e intenta suprimir la movilización política opositora.
- Tanto el gobierno como la oposición determinan las posibilidades de una ruptura e inician los sondeos para una transición negociada (Huntington 1994).

En el campo de las relaciones cívico-militares, Fuentes (2000) señala que los países latinoamericanos han encarado tres tipos de enfoques distintos hacia los temas militares, que difieren en el grado de inclusión o exclusión de los militares respecto a la toma de decisiones. El primer enfoque, llamado de “división de esferas”, consiste en un acuerdo tácito entre civiles y militares respecto de los roles de cada uno, en los que cada sector puede operar sin interferencias. El segundo enfoque, o “estrategia no-cooperativa”, consiste en políticas que excluyen a las Fuerzas Armadas del proceso decisorio en políticas de defensa y relaciones cívico-militares; la subordinación se logra mediante la no consideración de las opiniones y propuestas de los militares, reforzando así su papel profesional. El tercer enfoque, conocido como *engagement*, propone incorporar a los militares a la toma de decisiones como asesores del poder civil, incorporando sus propuestas y posiciones en un contexto de supremacía civil en los asuntos estratégicos (Fuentes 2000).

Rodrigo Atria (2000) cita una definición de “supremacía civil” formulada por Felipe Agüero: esta consiste en “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”. Atria señala que existe plena afirmación de la supremacía civil cuando se dan las siguientes condiciones:

- Aceptación de la capacidad de las autoridades civiles para definir las esferas de competencia, reduciendo sin eliminar la autonomía militar.
- Restricción de los militares a la formulación y aplicación de la política de defensa.
- Aceptación de las decisiones tomadas por el gobierno en áreas calificables como “sensibles” (presupuesto militar, objetivos de la defensa y ascensos de oficiales superiores).

La superioridad civil, continúa Atria citando a Agüero, se logra mediante cambios institucionales alcanzados a través de negociaciones respaldadas por recursos de poder, en medio de una cuestión de poder entre civiles y militares en la cual los recursos de poder afectan a los actores a favor o en contra del cambio (Atria 2000).

El proceso de logro de la supremacía civil consta de tres etapas:

- Condiciones iniciales: es decir, la posición de los militares en el régimen autoritario y el camino emprendido en la transición. Tendrá importantes efectos en la distribución del poder entre militares y civiles.
- Negociación: Se verá afectada por factores como el carácter de la transición, la unidad interna de los actores y la capacidad de la dirigencia civil para generar su propia concepción de la defensa nacional.
- Criterios de completitud de la consolidación democrática: 1.) habituación al liderazgo civil en materia de política general, definición de metas y organización de la defensa, formulación y aplicación de las políticas de defensa; 2.) formalización de las prerrogativas civiles en la Constitución u otras normas; 3.) ausencia de desafíos abiertos por parte de las Fuerzas Armadas al menos por un cierto número de años;

y 4.) aceptación por parte de los militares de una decisión importante de las autoridades civiles frente a la cual hubieran manifestado oposición (Atria 2000).

Silva (2002), citando a Stepan, destaca que existen tres áreas de conflicto potencial entre los militares y los gobiernos civiles en el contexto de una transición hacia la democracia: el tratamiento que se le dará a la temática de los derechos humanos, las iniciativas del nuevo gobierno en materia de organización de las Fuerzas Armadas y el presupuesto militar.

Los civiles y los militares persiguen distintos objetivos en los primeros años de gobiernos post-autoritarios: los civiles buscan reducir las prerrogativas de los militares, a quienes ven como competidores por el poder, o al menos mostrarse en control y evitar una imagen de debilidad e impotencia ante la sociedad; los militares pretenden lograr protección frente a enjuiciamientos por cuestiones de derechos humanos, defender objetivos corporativos referidos a la autonomía institucional y a la asignación de recursos y retener prerrogativas que les confieran poder negociador en cuestiones políticas (Hunter 1995).

Sin embargo, Hunter (1995) señala que es poco probable que para lograr estos objetivos, militares y civiles lleguen a enfrentarse abiertamente ya que ambos tienen interés en lograr una estabilidad democrática: los militares para evitar los costos de “descarrilar” una democracia en defensa de sí mismos y así arriesgar la reconstrucción de su imagen y profesionalismo, incurriendo negativamente en la opinión pública; y los civiles para priorizar la estabilización y preservación de la democracia.

El enfrentamiento entre los gobiernos y los militares, continúa Hunter, pasa a ser un intento de cada sector de avanzar en los intereses que son fuente de los conflictos (generalmente, las prerrogativas militares), sin llegar a poner en peligro la continuidad democrática. Los gobiernos civiles se debaten entre reducir las prerrogativas militares y arrinconar contra la pared a un actor poderoso como las Fuerzas Armadas, mientras que los militares transan entre preservar las prerrogativas y arriesgar la democracia en el proceso (Hunter 1995).

El enfrentamiento configura un “juego de la gallina” en el que ambos grupos buscan ganar sin llegar a la confrontación total, conformándose con determinar hasta qué punto pueden avanzar sus intereses sin llegar a la colisión frontal; antes de llegar a este punto, uno de los dos actores

deberá “doblar”, es decir, ceder antes que provocar la catástrofe. Quien “se sale del camino” en la puja aparece ante la opinión pública como débil y claudicante ante el otro, por lo cual ambos actores buscarán sostener su posición el mayor tiempo posible y de forma más creíble. Este juego se agudiza ante la incertidumbre del período democrático inicial, que desaparece en sucesivas rondas al emerger un lado como el más fuerte y menos proclive a ceder, llevando al otro lado a cambiar su curso de acción en forma prematura (Hunter 1995).

La Transición chilena: Negociando la salida a la democracia (1988-1989)

Históricamente, las Fuerzas Armadas de Chile se caracterizaron por ser esencialmente prescindentes en el juego político, en comparación con sus contrapartes de buena parte de los países del continente. Las excepciones a esta tradición están dadas por la guerra civil de 1891, la deposición de Arturo Alessandri en 1924, que dio origen a un proceso que desembocaría en el breve intento socialista de Marmaduke Grove y luego en el gobierno de facto del general Carlos Ibáñez, a lo que se suma además el levantamiento conocido como el “Tacnazo”, encabezado por el general Viaux en 1969 contra el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Según ciertos autores, como Agüero (2003), el Tacnazo significó el aceleramiento de un proceso de distanciamiento entre las Fuerzas Armadas y las elites políticas que venía gestándose desde el final del gobierno militar del general Ibáñez en la década de 1930 y que encontraría su cristalización durante el gobierno de Salvador Allende.

De cualquier manera, la prescindencia política de las instituciones militares chilenas se rompió con el derrocamiento de Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973. Una junta militar presidida por el comandante en jefe del Ejército, general Augusto Pinochet y de la cual formaban parte sus pares de la Armada, almirante José Toribio Merino; de la Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh; y de Carabineros, general Carlos Mendoza, se hizo cargo del poder, con Pinochet como Presidente de la República, quien no tardaría en convertirse en la figura dominante del régimen.

Desde su llegada al poder en 1973, el gobierno encabezado por Pinochet intentó por todos los medios posibles iniciar negociaciones tendientes a la transición. Los intentos de la oposición de “forzar la mano”

de Pinochet se concentraron en una serie de huelgas hacia 1983. Para mayo de ese año, las manifestaciones del “Día Nacional de Protesta” fueron reprimidas. Estas protestas, junto a una crisis económica, forzaron a Pinochet a iniciar el diálogo, pero al mejorar la situación económica el gobierno volvió a una posición de fuerza. Este fracaso de la oposición, afirma Huntington (1994:146), se debe a que la oposición había “sobrestimado su fuerza y subestimado la del gobierno”, así como la tenacidad y la voluntad para emplear la fuerza por parte del gobierno de Pinochet.

La oposición chilena debió superar problemas de desunión, manifestada en una multiplicidad de partidos, alianzas y fracciones. Uno de los elementos de los que careció la oposición chilena fue una figura moderada, respetada y unificadora que aglutinara a la oposición tras de sí y representara una alternativa a Pinochet (Huntington 1994).

Si bien puede afirmar que ciertos elementos claves para la transición hacia la democracia comenzaron a establecerse mucho antes de iniciarse la transición propiamente dicha (tales como el Decreto-Ley de Amnistía de 1978 y la Constitución de 1980), el proceso de transición comenzó con el plebiscito de 1988. Mediante el plebiscito se buscaba extender la permanencia del general Pinochet como Presidente hasta 1997, o de ganar el “no”, prorrogar el gobierno de Pinochet hasta 1989 y convocar a elecciones para ese mismo año. Para la oposición, el plebiscito representó un dilema: “entrar en la institucionalidad del régimen o seguir cuestionando su legitimidad y actuar al margen” (Mendoza 1999).

Los resultados del plebiscito, llevado a cabo de forma escrupulosamente limpia para evitar acusaciones, sorprendieron a los militares: 55% votó en contra de la permanencia de Pinochet contra 43% a favor. Se llamaría a elecciones para 1989. La cultura democrática y de respeto a la ley de Chile, así como a la capacidad de los dirigentes civiles de unirse en la “Concertación de Partidos por el No” y prevenir el surgimiento de demandas radicales y contraproducentes, influyeron en la derrota militar (Valenzuela y Constable 1989/90). El hecho que los militares respetaran el cronograma electoral establecido se debe a la cultura profesional de las Fuerzas Armadas chilenas; su compromiso con la Constitución de 1980 impidió cualquier intento de conservar el poder luego del fracaso del plebiscito (Valenzuela y Constable 1989/90).

Una característica notable de la transición chilena fue el alto grado de negociación y compromiso entre la dirigencia civil y los militares.

Ninguno de los lados obtuvo todo lo que pretendía; los militares fracasaron en su intento de crear una “democracia protegida” que fuera la extensión civil del régimen y debieron aceptar los resultados del plebiscito, mientras que los sectores civiles, sobre todo la izquierda, debieron aceptar una transición escalonada y progresiva en lugar de un cambio abrupto de sistema y reconocer a la constitución de Pinochet (Valenzuela y Constable 1989/90; Agüero 2003). El hecho mismo de haber comprometido y negociado significó que todos los actores participantes reconocieran que cualquier beneficio obtenido sería incremental y que, por tanto, la estabilidad del proceso redundaría en su propio beneficio.

La transición se vio ayudada por la estabilidad económica lograda durante el gobierno de Pinochet, así como por la falta de apoyo social lograda por los sectores más radicales, tales como el Partido Comunista, que proponían derrocar al régimen mediante la violencia. Que Pinochet pudiera perder en un plebiscito en el que aparentemente tenía todas las posibilidades de ganar, significó un descrédito para los proponentes de la vía armada (Valenzuela y Constable 1989/90).

Una de las áreas en las que los compromisos fueron más costosos fue la suavización de algunas de las provisiones más duras de la Constitución, tales como la prohibición de los partidos marxistas y los poderes del Consejo de Seguridad Nacional. Los dirigentes de la Concertación no previeron que la elite económica iba a respaldar a los militares, vistos como la única garantía contra el retorno de la izquierda al poder. Sólo cuando la derecha, agrupada en Renovación Nacional, inició sus propias negociaciones con los militares para lograr un compromiso, se tuvo éxito en eliminar la prohibición de los partidos marxistas y reemplazarla por la prohibición de los partidos que proponían la violencia como herramienta, el aumento de los miembros del Senado para compensar a los “senadores institucionales” y una reducción en los poderes del Consejo de Seguridad Nacional (Valenzuela y Constable 1989/90). Estas reformas fueron aprobadas mediante plebiscito en 1989.

En suma, como señala Mendoza (1999:41), “(l)a resultante de esta transición pactada fue un ordenamiento jurídico y político sui generis que mantiene muchas de las concepciones de la ‘democracia autoritaria’ del régimen militar, pero que sustantivamente cumple con lo que Bobbio

llamó ‘las condiciones mínimas’ para la subsistencia de una democracia: elección popular de los poderes Ejecutivo y Legislativo, separación de los poderes del Estado, papel de mediación y representación de los partidos políticos, libertades ciudadanas. Lo anterior no resta que las reglas de juego sobrestimen la representación de la derecha chilena en el complejo sistema electoral, y mantengan las prerrogativas de los militares en el tema de los derechos humanos y su autonomía, incluso en el aspecto económico”.

Los “Enclaves Autoritarios”

La Constitución chilena de 1980, así como otros instrumentos legales, incluyó numerosas disposiciones que pasaron a ser conocidas como los “enclaves autoritarios”. Estas disposiciones eran, entre otras:

- La permanencia en el cargo de los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas y de Carabineros hasta ocho años después de la restauración constitucional.
- El mandato fijo de cuatro años de los Comandantes en Jefe y su imposibilidad de ser relevados por el Presidente, excepto con el apoyo del Consejo de Seguridad Nacional.
- La creación de un Consejo de Seguridad Nacional en el que la mitad de los cargos estaban ocupados por los Comandantes en Jefe, con capacidad para autoconvocarse al considerar que la institucionalidad se hallaba en riesgo.
- La llamada “Ley Reservada del Cobre”, que asigna a las Fuerzas Armadas el diez por ciento de los ingresos anuales de CODELCO, por fuera del presupuesto militar ordinario.
- La facultad de los Comandantes en Jefe de promover o pasar a retiro a los oficiales militares.
- La creación de los llamados “senadores designados”: un rector universitario, un ex ministro, dos ex jueces de la Corte Suprema, un ex Contralor General y tres ex Comandantes en Jefe.
- Bancas vitalicias en el Senado para los ex Presidentes.
- La imposibilidad de reducir los presupuestos militares por debajo de las asignaciones de 1989.

- La sanción de una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que restringía la participación civil en materia organizativa, administrativa, educativa, adquisitiva y logística de las Fuerzas Armadas
- Incorporación del Auditor General del Ejército como miembro de la Corte Suprema en casos originados en tribunales militares.
- Mayorías excepcionalmente altas para tratar modificaciones a la Constitución.
- La aceptación del decreto-ley de amnistía de 1978.
- La atribución de garantizar el orden institucional, según el Artículo 90 de la Constitución.

El principal efecto de la Constitución de 1980 fue que, en palabras del propio Pinochet, “estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios [los vigentes en dicha Constitución], basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa” (citado por Fuentes 1997).

Para Weeks (2002), los enclaves autoritarios fueron el resultado de la voluntad de los militares de evitar una transición según el modelo español, en el cual, según los militares chilenos, sus pares españoles habían claudicado demasiado rápido y cedido demasiado de su poder a los civiles, dejando a las Fuerzas Armadas españolas como actores políticos debilitados. Según cita el mismo autor, la intención de prevenir la aplicación del modelo español fue la base del rechazo de los proyectos de reforma de la justicia militar y de los intentos de colocar al Ministerio de Defensa por encima de las Fuerzas Armadas

Según Atria, los enclaves fueron la respuesta de las Fuerzas Armadas a una “segmentación” presente en la óptica civil, consistente en excluir a las Fuerzas Armadas de la discusión política, desvalorizar la función de Defensa y apartar a los militares de las tareas relacionadas con el desarrollo y el mantenimiento de la paz. Dicha segmentación se veía reforzada por el impacto de las violaciones a los derechos humanos (Atria 2000).

Los enclaves autoritarios actuaban así como mecanismos de protección tendientes a otorgar a las Fuerzas Armadas:

- autonomía significativa en la conformación del mando y reducción de la intervención civil;

- autonomía financiera mediante el ajuste presupuestario de las asignaciones militares según la inflación;
- capacidad de desempeñar un papel activo en el funcionamiento del orden institucional;
- protección frente a acciones de enjuiciamiento contra el personal militar;
- continuidad de la línea institucional vigente (Atria 2000).

Relaciones Civil-Militares desde el retorno a la Democracia (1990-2006)

La Constitución de 1980 y sus reformas establecieron un sistema que podría llamarse como “democracia tutelada”. Según Rabkin (1992), una democracia tutelada es un régimen que tiene instituciones competitivas y formalmente democráticas, pero en el que los sectores de poder, especialmente las Fuerzas Armadas, conservan la capacidad de intervenir y corregir estados de cosas indeseables.

Los gobiernos civiles se encontraron con Fuerzas Armadas distintas a aquellas que habían dado el golpe en 1973; contaban con 17 años de experiencia de gobierno, tenían roles constitucionales diferentes, utilizaban un discurso cambiado sobre su propia inserción en la sociedad y habían conducido una transición en la que no fueron completamente derrotadas, pero tampoco completamente victoriosas (Fuentes 1997).

Durante los primeros años después del retorno a la democracia, la relación gobierno-Fuerzas Armadas pasó por dos ejes: el logro de la subordinación militar y el legado en materia de derechos humanos dejado por el régimen militar. La “segmentación” de parte de los civiles y la “protección” garantizada por los enclaves a los militares determinaron el surgimiento de un modelo de “mutua exclusión”, reforzado por decisiones parlamentarias y elevados requisitos para reformas constitucionales que harían imposible consolidar la supremacía civil mediante la modificación de las disposiciones favorables a las Fuerzas Armadas en la Constitución (Atria 2000).

Que la Concertación pudiera mantener unidas a tendencias tan dispares como el socialismo o la democracia cristiana, se debe a la percepción común de los militares como amenaza, lo que tenía un efecto centrípeto

dentro de y hacia la Concertación. Cuando la abrupta salida de Pinochet del escenario político llevó a superar esa percepción, el efecto centrípeto comenzó a disiparse, resultando en una creciente debilidad de la Concertación (Barton y Murray 2002).

LA ADMINISTRACIÓN AYLWIN: BUSCANDO LA AFIRMACIÓN DEMOCRÁTICA

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo como eje central de su política militar el logro de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, aunque carecía de las herramientas legales o constitucionales para lograrlo. Su estrategia se desarrolló en tres frentes: especificación de los poderes presidenciales, énfasis en los aspectos simbólicos de la autoridad presidencial y mantenimiento de un perfil bajo en cuestiones profesionales (Fuentes 2000). Dado el clima imperante y las condiciones políticas del momento, no podía plantearse la derogación de la Ley de Amnistía. Los temas políticos imperantes en el comienzo de la etapa democrática eran los de consecuencia inmediata del gobierno autoritario, es decir, derechos humanos y diseño constitucional ajeno a la tradición democrática de Chile (Atria 2000).

Otros autores señalan que las relaciones cívico-militares durante la transición no se circunscribieron solamente a la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, sino que se vieron afectadas además por el peso político y parlamentario de los partidos de derecha y los sectores conservadores (Silva 2002).

Por parte del gobierno, se buscó una interpretación de la estructura administrativa y ejecutiva que permitiera establecer nichos de autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas. Dentro de esta estrategia se entiende, por ejemplo, la insistencia presidencial en sostener al ministro de Defensa, Patricio Rojas, frente a los pedidos militares de destitución, así como la tendencia del ministro Rojas de demorar decisiones administrativas y poner presión sobre los militares (Fuentes 2000). El Gobierno también evitó convocar al Consejo de Seguridad Nacional y consultar a los Comandantes en temas de sus competencias (Silva 2002). El Gobierno también empleó la facultad de veto presidencial a los ascensos militares para congelar las carreras de oficiales acusados por violaciones a los derechos humanos, a tal punto que, según refiere Fuentes (2000), no se con-

cretó el ascenso de ningún oficial militar que estuviera involucrado en violaciones a los derechos humanos.

La búsqueda de la supremacía también se manifestó en lo ceremonial y protocolar, como forma de mostrar control sobre los militares mediante lo simbólico aún si las leyes no podían cambiarse (Fuentes 2000). Una forma de demostrar este control “ceremonial” era citando al general Pinochet a La Moneda para dar explicaciones, como ocurrió tras el “ejercicio de enlace” de 1990.

La administración Aylwin intentó modificar la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y establecer un sistema en el cual el Presidente podía removerlos con la sola condición de “haber oído” a los oficiales en cuestión, además de poder solicitar por sí mismo el retiro de cualquier oficial, dejando a los Comandantes las facultades de promoción. Ambas iniciativas fueron rechazadas en el Congreso (Silva 2002).

Otro punto de conflicto entre los gobiernos de la Concertación y los militares surgió por el papel de “garantes de la institucionalidad” que la Constitución de 1980 otorgó a las Fuerzas Armadas y de Seguridad. La oposición del gobierno se fundamentaba en dos argumentos: primero, que todas las instituciones del Estado son garantes de la institucionalidad a partir de su compromiso con el funcionamiento de la misma; y segundo, que este papel significaba la politización de las Fuerzas Armadas al darles el poder de determinar en qué momento estaba en riesgo el orden institucional (Fuentes 1997).

Al igual que en el resto del Cono Sur, la posibilidad de realizar procesos penales contra personal militar por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el pasado régimen también representó una cuestión conflictiva entre las autoridades civiles y las Fuerzas Armadas durante el período democrático inicial. En particular, la existencia y vigencia de la Ley de Amnistía sancionada por la Junta Militar en 1978, y el abroquelamiento de los mandos militares en defensa de dicha ley, representó un obstáculo a la realización de juicios que el gobierno Aylwin fue incapaz de superar, aunque hubo intentos de explorar vías alternativas que permitieran, al menos, la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos, argumentando que la Ley de Amnistía no impedía investigar, sino sólo proceder a efectuar juicios (Agüero 2003).

Imposibilitado por la Ley de Amnistía para llevar a juicio las violaciones a los derechos humanos, y actuando contra la recomendación de los

mandos militares, el gobierno de Aylwin estableció la llamada “Comisión de Verdad y Reconciliación”, encabezada por el abogado Raúl Rettig, con el fin de buscar evidencia sobre los desaparecidos y promover la verdad y reconciliación, pero no realizar una persecución judicial. El informe oficial sobre violaciones a los derechos humanos, popularmente conocido como “Informe Rettig”, fue también objeto de conflicto entre los militares y el gobierno, que quedó manifiesta cuando el Ejército emitió un comunicado en el que reafirmaba que el golpe de 1973 fue una “misión patriótica” y manifestaba su desacuerdo con las conclusiones alcanzadas por la Comisión Rettig.

De cualquier manera, si bien la Ley de Amnistía prevenía la realización de juicios, los grupos de derechos humanos comenzaron a utilizar una ventana legal —la no cobertura del delito de secuestro en la Ley de Amnistía, que permitía calificar a los desaparecidos como secuestrados con paradero desconocido— para presionar por juicios (Barton y Murray 2002).

Sin embargo los dos principales momentos de tensión entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de Aylwin, entendiendo como “momentos de tensión” a situaciones concretas en las que se corrió el riesgo de llegar a acciones de fuerza por parte de los militares en contra de las autoridades civiles, surgirían como consecuencia de un caso judicial ajeno a la cuestión del control civil o a las violaciones a los derechos humanos.

Un comité especial del Congreso investigaba la compra irregular por parte del Ejército de una empresa del sector de la Defensa, propiedad del hijo de Pinochet. Este caso, popularmente conocido en Chile como “el caso de los cheques” o “los pinocheques”, no sólo afectaba al ex presidente sino a una cantidad de oficiales en actividad y retirados que podían enfrentar juicios por corrupción.

Ciertas gestiones del Gobierno para lograr el retiro de Pinochet, conducidas a través del Ministro de Defensa, fueron interpretadas por el Ejército como una presión sobre Pinochet; el resultado fue una movilización de tropas en todo el país entre el 19 y 20 de diciembre de 1990, ostensiblemente como parte de un “ejercicio de seguridad y enlace” del cual ninguna de las autoridades civiles había sido avisada. La participación de Pinochet no fue mencionada expresamente en el informe final de la comisión.

El segundo pico de tensión tendría lugar en 1993. Ante la amenaza de nuevas investigaciones en el caso de los cheques, los generales del

Ejército se reunieron en la sede militar central vistiendo uniformes de combate, mientras las unidades del Ejército eran puestas en alerta. Este episodio, conocido popularmente como el “Boinazo”, surgió luego de que el diario *La Nación* publicara una decisión del gobierno de “bajar el perfil” al caso de los cheques luego de elevar la causa al Poder Judicial, lo que se interpretó como el comienzo de una campaña política contra Pinochet.

Otra vía mediante la cual el gobierno de Aylwin buscó lograr mayor control sobre los militares consistió en reinterpretar ciertas disposiciones constitucionales en su favor. Ante la imposibilidad de reducir los presupuestos militares por debajo del de 1989 y sin tener mayorías para modificar la Constitución, el gobierno reinterpretó el mínimo fijado por la Constitución como un máximo de hecho. Combinado con el crecimiento económico y la baja tasa de inflación, esto representó una reducción del porcentaje real del presupuesto asignado a la defensa del 15,60% en 1990 al 10,25% en 1994, o una reducción del gasto militar respecto al PBI del 2,70% en 1990 al 1,83% en 1994, según datos del Ministerio de Defensa citados por Fuentes (2000)

LA ADMINISTRACIÓN FREI: *ENGAGEMENT* Y BÚSQUEDA DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Con la llegada de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a la Presidencia en 1994, la estrategia utilizada por el gobierno hacia las Fuerzas Armadas cambió del modelo de no-cooperación al de *engagement*: la autoridad civil se reforzaría mediante la cooperación. El nuevo gobierno se planteó objetivos menos ambiciosos respecto a la institucionalización militar, abandonando los planes de reforma constitucional. Este cambio de objetivos dentro de una misma coalición de gobierno pudo obedecer a la reducción de la incertidumbre respecto a las intenciones de los actores militares y civiles después de cuatro años de gobierno civil y a la aceptación de un contexto político interno que convertía en imposible a todo proyecto de reforma de la constitución heredada del régimen militar (Fuentes 2000).

El gobierno de Frei fue más flexible en el uso del veto a los ascensos militares, y empleó resortes institucionales que Aylwin había ignorado, como el Consejo de Seguridad Nacional. Las rispideces entre el gobierno y los militares surgieron generalmente por motivos tales como la senten-

cia contra Manuel Contreras, el juicio político a Pinochet en el Senado y la detención de Pinochet en Londres. Como parte del esfuerzo de tender puentes entre los militares y el gobierno, se designó a Edmundo Pérez-Yoma como Ministro de Defensa; con un ministro más conciliador se esperaba centralizar la política de Defensa y la resolución de los conflictos en el Ministerio de Defensa, tal como sucedió (Fuentes 2000), pero al costo de fricciones con los otros socios de la Concertación.

Según enumera Atria (2000), los principales logros de la gestión de Pérez-Yoma al frente del Ministerio de Defensa fueron: un cambio de actitud de los civiles hacia la Defensa, una creciente apertura de los militares hacia lo civil, una mayor capacidad de cambiar percepciones y flexibilizar enfoques, y la generación de iniciativas surgidas de la cooperación militar y civil.

A diferencia del período anterior, entre 1993 y 1998 la figura de Pinochet, en tanto que Comandante en Jefe del Ejército, no sufrió ataque alguno por parte del Gobierno, lo que se interpretaba como acatamiento a las negociaciones constitucionales de 1989 (Atria 2000).

La administración Frei debió enfrentar una confrontación en su primer mes de gobierno, cuando diecisiete carabineros fueron condenados por su participación en el llamado “caso de los degollados”. El presidente Frei pidió formalmente el retiro del general Rodolfo Stange, general director de Carabineros. Sin embargo, Stange se negó a retirarse e ignoró los pedidos del presidente en tal sentido, respaldado por un marco legal vigente que le quitó al gobierno civil toda posibilidad de hacer valer esa decisión, lo que determinó que el gobierno cediera en su intento de desplazar al jefe de los Carabineros (Silva 2002).

Las condenas contra el general Manuel Contreras (jefe de la DINA durante el gobierno de Pinochet) y el coronel Pedro Espinoza por el asesinato del ex canciller Orlando Letellier desencadenaron un incidente cuando el Ejército súbitamente trasladó a Contreras a un hospital naval antes de emitirse la orden de arresto. Otro incidente tendría lugar cuando Espinoza fue visitado por trescientos oficiales en la prisión de Punta Peuco, en un verdadero acto de protesta contra el gobierno, a lo que se sumaron declaraciones de Pinochet en las que se pedían condiciones especiales de detención para los dos oficiales. En este incidente también tuvieron efecto las decisiones de reactivar la causa de los cheques tomadas por el Consejo de Defensa del Estado.

El gobierno pudo utilizar las demandas de cierre de la cuestión de derechos humanos de los militares como baza de negociación para lograr la reducción de prerrogativas; las reformas previstas, entre las que estaba la abolición de los senadores institucionales y la posibilidad de remover a los Comandantes en Jefe, fueron trabadas por la imposibilidad de la Concertación de lograr las mayorías necesarias en el Congreso.

El retiro de Pinochet y su reemplazo por el general Ricardo Izurieta en 1997 marcaron un cambio en las relaciones entre el gobierno y los militares. El general Izurieta, representante del ala más profesional del Ejército, se comprometió a lograr la modernización y el cambio de imagen pública de la fuerza.

En cuanto al juicio político a Pinochet, el gobierno de Frei siguió una estrategia similar; desde el Gobierno se buscó frenar el juicio impulsado por sectores de la Concertación. Según entendía el gobierno, no había habido un cambio fundamental de las circunstancias que pudiera justificar el abandono de una actitud prudente y conciliatoria; aceptar a Pinochet en el Senado era el precio a pagar por abrir otros espacios de transición (Fuentes 2000).

Similar actitud tuvo el gobierno al enfrentar el arresto de Pinochet en Londres. En esa oportunidad el Gobierno basó su postura en argumentos legales tales como la inmunidad de los legisladores y de protección de la soberanía frente a injerencias extranjeras. Por su parte las Fuerzas Armadas, si bien manifestaron públicamente su apoyo a Pinochet y el rechazo al arresto, se mantuvieron en calma y subordinadas al gobierno, además de respaldar los esfuerzos legales y diplomáticos para lograr el retorno de Pinochet (Silva 2002).

Ante la reapertura de casos vinculados con los derechos humanos, el ministro Pérez Yoma anunció la conformación de una Mesa de Diálogo integrada por representantes militares, de las organizaciones de Derechos Humanos y referentes sociales y religiosos. Los partidos fueron excluidos de la convocatoria. Los propósitos de la Mesa eran fomentar la reconciliación y esclarecer el destino final de los desaparecidos. La derecha consideró a la Mesa como una traición por parte de las Fuerzas Armadas, mientras que la izquierda la denunció como un intento de dictar un “punto final” en el tema de los derechos humanos (Silva 2002).

Una propuesta de reforma del sistema de justicia militar, en el que se aumentaban las competencias de los tribunales civiles en delitos militares

a la vez que se reducían las de los tribunales militares, presentada en 1997, debió ser abandonada ante la negativa de los militares, quienes consideraban a la propuesta similar a una implementada en España en 1985 (Weeks 2002).

Con respecto a la política de Defensa, el gobierno de Frei siguió un proceso de formulación que buscaba involucrar al público, como forma de generar apoyo a largo plazo para una política de Estado en la materia. Esto significó para las Fuerzas Armadas mejoras presupuestarias, mayor participación en operaciones de paz, modificaciones en el sistema de conscripción y una política de Defensa contenida en el llamado “Libro de la Defensa Nacional”, tendiente a generar una comunidad civil-militar en la gestión del área, así como lograr una apertura al público (Fuentes 2000). Las modificaciones en el servicio militar obligatorio (citación voluntaria previa a la obligatoria, becas, programas de reinserción laboral y otras compensaciones, períodos abreviados de servicio y capacitación laboral) buscaban revertir una creciente apatía en la juventud sobre el servicio militar y acercar a los jóvenes a las temáticas de la defensa (Fuentes 1997)

Tal como señala Atria (2000), “las ideas centrales de la defensa aparecen presentadas en dos bloques: uno, dedicado a la definición y naturaleza de la política de defensa y, otro, destinado a expresar algunos contenidos de la misma. En el primer bloque, pueden subrayarse los siguientes propósitos programáticos:

- “Que la política de defensa debe ser el reflejo de un amplio consenso.
- “Que, como en la formulación de la política de defensa deben converger apreciaciones tanto del estamento civil como del militar, resulta necesario, [...] que el marco general en que ese proceso se inscribe sea el de la plena subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimo.
- “Que la política de defensa debe ser explícita.”

Al transformar a la política de Defensa en el centro de la relación entre el gobierno y los militares, se buscaba generar un espacio de cooperación cívico-militar, mientras que su explicitación satisfacía las demandas del público de apertura y publicidad y facilitaba la nueva integración con los militares (Atria 2000).

Podemos afirmar que el enfoque de la administración Frei en materia de relaciones civil-militares, orientado más hacia la cooperación y el desarrollo de una política de defensa consensuada en la que los militares pudieran colaborar desde sus experiencias y conocimientos profesionales a las decisiones políticas, contribuyó no sólo a superar el “distanciamiento” entre las Fuerzas Armadas y las elites políticas que resultó no sólo en el golpe de 1973 sino también en las tensiones del período presidencial anterior, sino también a sentar las bases de una progresiva subordinación de los militares a las autoridades civiles de la defensa.

Esta subordinación, consolidada definitivamente durante la posterior administración de Ricardo Lagos y la actual de Michelle Bachelet, debe entenderse como el resultado de un esfuerzo conjunto por parte de civiles y militares por superar preconcepciones, recelos y mutuas desconfianzas que no sólo ponían en riesgo la estabilidad de la democracia sino también el efectivo cumplimiento de la misión fundamental de las instituciones militares nacionales: servir como el brazo armado de la defensa nacional.

EL ARRESTO DE PINOCHET, LAS ELECCIONES DE 1999 Y LA ADMINISTRACIÓN LAGOS: HACIA EL FIN DE LOS ENCLAVES

En opinión de algunos autores (Barton y Murray 2002), el arresto de Pinochet en Londres marca el fin de la transición en Chile. Como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997, y como senador después, Pinochet fue hasta su muerte la personificación del régimen militar, conservando influencia sobre los militares y los senadores designados, además de un peso político propio y un fuerte respaldo proveniente de sectores de la sociedad chilena, todos ellos factores que contribuían a hacer que la transición hacia la democracia diera la impresión de no completarse.

Además de las lógicas consecuencias judiciales y personales que acarreó para el anciano ex Comandante en Jefe, la detención de Pinochet significó el inicio de una etapa de catarsis en la sociedad chilena y en las relaciones entre civiles y militares, marcada por la apertura de canales de expresión sociales con un lenguaje libre de las represiones de la transición política, y por un renovado impulso a la reapertura de casos judiciales en contra de oficiales militares acusados de violaciones a los derechos

humanos durante el gobierno militar. Estos casos se vieron beneficiados además por una interpretación judicial de la Corte Suprema que sostenía que al no aparecer los restos de las víctimas, las desapariciones forzadas debían ser consideradas como delitos en pleno desarrollo que no podían ser cubiertos por la amnistía (Agüero 2003).

A este giro en la situación procesal de Pinochet y de los demás altos oficiales del antiguo régimen se le sumó un cambio de estrategia por parte de las fuerzas de la derecha chilena, normalmente alineadas con la defensa de Pinochet y del gobierno militar; la campaña presidencial de 1999 mostró a un candidato de la derecha chilena, Joaquín Lavín, distanciándose visiblemente de Pinochet con el objetivo de alcanzar el voto de los democristianos y apuntar hacia una posición más centrista que la de la derecha tradicional. Este giro, que llegó incluso a mostrar a Lavín entrevistándose con familiares de desaparecidos durante la campaña, le permitió por primera vez a la derecha chilena estar en condiciones de disputarle la victoria electoral a la Concertación, forzando incluso a una segunda vuelta electoral en la que el candidato del oficialismo se impuso por un escaso tres por ciento (Agüero 2003).

De esta manera y según señala Agüero (2003), los militares chilenos se enfrentaron a un nuevo escenario marcado por la pérdida de dos de sus bases de apoyo: la justicia, que adoptó un enfoque más activo en cuestiones de derechos humanos, y la derecha política, que abandonó su tradicional defensa de Pinochet para tener mejor llegada electoral. Por otro lado y ante este nuevo escenario, la centroizquierda encaró la prosecución de casos de derechos humanos con renovado ímpetu.

Mientras tanto la búsqueda de la profesionalización institucional de las Fuerzas Armadas, impulsada particularmente por el comandante en jefe del Ejército, general Ricardo Izurieta, se vio obstaculizada por los avatares del caso Pinochet, aunque un intento de los militares de lograr una relación más fructífera con los sectores civiles (lo que les permitiría quitar de sus mochilas la cuestión de los derechos humanos y abocarse plenamente a la modernización de sus instituciones) pudo manifestarse en actitudes tales como la colaboración con la Mesa de Diálogo y las promesas de buscar información entre el personal militar sobre lo ocurrido con los desaparecidos.

La llegada del socialista Ricardo Lagos a La Moneda en 2000 fue también vista como el cierre del ciclo de la transición, al significar la asun-

ción de un presidente de la izquierda moderada por primera vez desde el golpe. Lagos debió tratar con el retorno de Pinochet al país, frente a lo cual anunció que no buscaría una salida política al tema de los derechos humanos, dejando a la Justicia la última palabra sobre Pinochet y los demás acusados, y rechazando los pedidos de la derecha de otorgar inmunidad a Pinochet. Esto daba a entender a todos que nada se lograría presionando al nuevo Gobierno (Silva 2002).

Lagos también trató de formar una relación personal con el general Izurieta, mejorando los vínculos entre el gobierno y el Ejército y fortaleciendo un diálogo constructivo que, junto al acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo, resultó tanto en el primer reconocimiento público por parte de las Fuerzas Armadas de la existencia de violaciones a los Derechos Humanos durante el régimen militar como en el compromiso de los militares de buscar y proporcionar información sobre el destino final de los desaparecidos (Silva 2002).

La postura de la administración Lagos respecto a lo que ocurriría con Pinochet gozó también del respaldo de los comandantes en jefe, quienes aceptaron tanto la voluntad presidencial de dejar actuar a la Justicia como el desafuero de Pinochet, aunque debieron enfrentar inestabilidades internas luego de que el ex presidente militar fuera procesado por un juez de instrucción, lo que resultó en una sesión del Consejo de Seguridad Nacional convocada por el presidente Lagos (a quien se le había advertido que de no hacerlo él, la reunión sería convocada por los mandos militares) de la que no se consiguió ningún resultado concreto (Agüero 2003).

La posición de prescindencia de los altos mandos militares se vio amenazada por la decisión judicial de llevar a juicio a Pinochet, lo que impulsó a algunos oficiales a pedir al general Izurieta que tomara una línea más dura en la defensa del ex dictador. Sin embargo, el general Izurieta continuó con los compromisos asumidos ante el nuevo gobierno (Silva 2002). Como resultado de los esfuerzos de la Mesa de Diálogo, el presidente Lagos pudo anunciar en 2001 el descubrimiento del paradero de 180 detenidos-desaparecidos (Barton y Murray 2002).

Ese mismo año también contempló la presentación de un informe militar oficial sobre los desaparecidos, hecho que fue considerado como una señal de colaboración de las Fuerzas Armadas en el campo de los derechos humanos, también produjo decepción en ciertos sectores al

conocerse que el contenido de dicho informe sólo se ocupaba de un número escaso de casos concretos de desapariciones forzadas (Agüero 2003).

La cuestión sobre el posible juicio a Pinochet se resolvió abruptamente cuando una corte de apelaciones dictaminó que Pinochet era inimpuntable por insania, cerrando cualquier juicio hasta que mejorara la situación mental del ex dictador. Esto también significó la práctica desaparición de Pinochet de la vida pública y de la política (Silva 2002).

Mediante la reforma constitucional de 2005, se avanzó en la eliminación o neutralización de una importante cantidad de los enclaves autoritarios más polémicos, de los que se pueden mencionar los siguientes (Cumplido Cereceda 2006):

- Eliminación de los senadores designados.
- Eliminación de la inamovilidad en el cargo de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros.
- Devolución al Presidente de la facultad de destituir por su cuenta a los mandos militares.
- Eliminación de la facultad de autoconvocatoria del Consejo de Seguridad Nacional, y su efectiva reducción a un órgano de asesoría al Presidente de la República. la imposibilidad del Presidente de poder destituir a los mandos militares y la facultad de autoconvocatoria del Consejo de Seguridad Nacional.
- La “garantía del orden institucional” que la Constitución de 1980 había depositado en las Fuerzas Armadas queda ahora en manos de todas las instituciones del Estado chileno.
- Supresión de la imposibilidad que pesaba sobre la Corte Suprema para conocer sobre los casos tratados por los consejos de guerra militares.
- Supresión de la facultad del Consejo de Seguridad Nacional de designar miembros del Tribunal Constitucional.
- Restricciones a los estados de excepción constitucional.

Podemos considerar que con la reforma de 2005, el ciclo de los “enclaves autoritarios” en Chile ha sido efectivamente cerrado, aunque muchas de las disposiciones constitucionales de 1980, tales como las medidas antiterroristas, y algunas de las Leyes Orgánicas dictadas por Pinochet, permanecen en vigencia. Es destacable que dicha eliminación

pudo lograrse sin sufrir presiones por parte de los militares, lo que demuestra el grado de asimilación de las Fuerzas Armadas al sistema democrático en el país trasandino.

Impacto de los Enclaves Autoritarios

Cualquier análisis del efecto que tuvieron los enclaves autoritarios en la transición política chilena y en la evolución de su régimen político debe reconocer el hecho de que aquellos condicionamientos cumplieron, al menos durante un período, su propósito fundamental: preservar un grado de autonomía institucional y funcional de las Fuerzas Armadas respecto de los poderes civiles, y prevenir la revisión judicial de lo actuado durante el gobierno militar de 1973-1990.

El hecho de que durante varios años sólo le fuera posible al Gobierno establecer una medida de control sobre las Fuerzas Armadas mediante caminos alternos, tales como la negativa de “disponer” el ascenso de determinados oficiales o el congelamiento tácito del presupuesto militar, ante la existencia de esas disposiciones, y que le fuera imposible a las autoridades civiles la derogación de dichas disposiciones sin que eso resultara en una crisis política y militar de resultados impredecibles, muestra a las claras que los enclaves autoritarios tuvieron peso real y efectivo en la evolución política de Chile.

La solidez y perdurabilidad de estos enclaves autoritarios también debe entenderse como resultante de la solidez institucional y peso político que pudieron conservar las Fuerzas Armadas en el escenario político chileno; no le hubiera sido imposible a las administraciones de Lagos y Frei el remover estos instrumentos legales si no hubiera existido la casi certeza de una reacción militar altamente desfavorable para la consolidación democrática.

Sin embargo, los enclaves autoritarios tuvieron un efecto que difícilmente hubiera podido ser previsto por sus arquitectos: permitieron que la eventual consolidación de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas se lograra mediante mecanismos de consenso y cooperación entre civiles y militares, al negarle a los civiles la posibilidad de tomar medidas unilaterales en materia de relaciones civil-militares y de política de defensa que pudieran provocar una reacción militar.

En el contexto de la transición y recuperación democrática de Chile, caracterizado por la presencia de Pinochet en la vida pública y por el peso propio de las Fuerzas Armadas, decisiones como las que en Argentina llevaron al juicio contra los integrantes de las Juntas Militares o a la reducción inédita de los presupuestos militares hubieran resultado en situaciones críticas que podrían haber amenazado la consolidación democrática. Al quedarle vedadas aquellas vías, los gobiernos civiles debieron por fuerza apelar a una mayor moderación en lugar de confrontar con los militares, así como explorar otras formas de establecer control y supremacía sobre los militares, formas que en general tendieron a ser más cooperativas y consensuadas que impuestas, y que al hallarse dentro de los marcos legales que los propios militares impusieron como condiciones para abandonar el poder, impidieron que la reacción militar fuera todo lo contundente que podría haber sido.

El efecto moderador de los enclaves autoritarios, como podemos apreciar entonces, se manifiesta en que establecieron una imposibilidad de recurrir a determinadas herramientas de política cuya aplicación podría haber desencadenado reacciones capaces puesto en riesgo el objetivo de consolidar un régimen constitucional y republicano en Chile. No podemos apuntar a instancias concretas en las que la existencia de los enclaves autoritarios hubiera puesto freno a conflictos o situaciones de tensión entre civiles y militares, sino que debemos señalar que los efectos moderadores de los enclaves autoritarios se manifestaron de manera continua durante los primeros años del período democrático en Chile al consolidar un esquema de relaciones civil-militares que tendía forzosamente a la negociación y consenso en lugar de la confrontación, dado que ésta última no servía a los intereses de corto o largo plazo de ninguno de los actores participantes.

A continuación, analizaremos el impacto concreto de los enclaves autoritarios en tres áreas determinadas referidas a la subordinación militar a las autoridades civiles.

INSTRUMENTOS DE CONTROL MILITAR SOBRE EL GOBIERNO

Según la Constitución de 1980, el control militar sobre el gobierno estaba comprendido en el rol de “garantes de la institucionalidad” que

cumplían las Fuerzas Armadas. La principal manifestación de este rol era la participación de los cuatro comandantes en jefe en el Consejo de Seguridad Nacional. Dicho Consejo tenía como función asesorar al Presidente en asuntos relativos a la seguridad nacional y al mantenimiento del orden institucional. Si bien este organismo contaba con miembros civiles, los requisitos de mayorías para tomar decisiones y la facultad de ser convocado por cualquiera de sus miembros le daba a las Fuerzas Armadas una posición dominante.

En un contexto en el que los militares conservan poder real frente a las autoridades civiles y con un gobierno civil incipiente que debe enfrentar los legados del régimen autoritario, los líderes militares podrían haber usado esta herramienta institucional para reforzar su poder y prevenir, aunque sea a modo de amenaza, cualquier intento de reducir sus poderes y prerrogativas.

Sin embargo, como señala Atria, desde la restauración democrática el Consejo de Seguridad Nacional se reunió en pocas oportunidades (quince hasta 2000) para tratar distintos temas, desde autorizaciones de ingreso de tropas extranjeras para ejercicios militares hasta la situación de Pinochet en Londres. En ninguna de estas reuniones se empleó la votación para llegar a una resolución, ni fue convocado por sus miembros militares.

También puede comprobarse que el Consejo de Seguridad Nacional se abstuvo de participar de las crisis político-militares que marcaron la administración Aylwin. En estas crisis primó más la gestión personal entre Aylwin, el ministro Rojas y Pinochet que el recurso al Consejo. Como hemos visto, durante su presidencia Aylwin se abstuvo de convocar al Consejo, como forma de establecer cierta forma de supremacía sobre los militares; lo sorprendente es que el Consejo mismo no se hubiera autoconvocado a pedido de sus miembros militares, especialmente cuando la tensión entre gobierno y Fuerzas Armadas alcanzaba niveles críticos.

Las razones que explican porqué los mandos militares chilenos se abstuvieron de emplear una instancia institucional que les confería poder sobre el Presidente de la República no parecen claras. Siguiendo a algunos autores, podemos atribuir el no uso del Consejo a la tradición legalista y prescindente de las Fuerzas Armadas de Chile. Otros prefieren explicarlo como una intención de los militares de no comprometer su

profesionalización y arriesgar la consolidación democrática en un acto que afectaría la imagen de los militares en la opinión pública. Podemos agregar a esta última explicación que los principales momentos de tensión cívico-militar desde 1989 estuvieron centrados en escándalos en torno a la figura del general Pinochet más que en amenazas a la institucionalidad o a las propias Fuerzas Armadas; el costo político y de imagen de restringir institucionalmente al Presidente en la defensa personal de un solo individuo hubiera excedido cualquier beneficio a corto plazo resultante del llamado al Consejo.

La participación del Consejo de Seguridad Nacional en los primeros 15 años de vida democrática de Chile se redujo a ser un objeto de negociación entre el gobierno, que buscaba una reforma que eliminara la posibilidad de que sea usado contra las autoridades constitucionales, y las Fuerzas Armadas, para preservar prerrogativas de control del gobierno que jamás fueron o serían utilizadas. Dichos intentos no encontraron obstáculos en los mandos militares, sino que se vieron bloqueados por la composición de las cámaras del Congreso y por los requisitos de mayorías para reformar la Constitución. Finalmente, el propio Consejo fue reformado a fines de 2005, eliminando las posibilidades de autoconvocatoria y aumentando el número de miembros civiles, sin encontrar mayor oposición por parte de los militares.

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

Los principales enclaves que protegían las prerrogativas militares en materia administrativa y organizativa de las propias Fuerzas Armadas estaban contenidos en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y en la propia Constitución Política. La Constitución establecía un mandato fijo para los Comandantes en Jefe e impedía su remoción directa por parte del Presidente, mientras que la Ley Orgánica negaba al Presidente poderes para promover o pasar a retiro a los oficiales militares, los cuales estaban en manos de los Comandantes.

La Ley Orgánica también restringía las posibilidades de participación civil en la formulación de la política organizativa, administrativa y educativa de las Fuerzas Armadas, dejando en última instancia la política militar prácticamente fuera de las manos civiles. Sin embargo, esta autonomía

no resultó infranqueable para el poder civil, sino que debido a una serie de circunstancias y estrategias se pudo establecer una clase de participación civil en materia organizativa.

El mandato que la Constitución confería a los Comandantes en Jefe hasta 1998 fue sólo cumplido por el general Pinochet; el almirante Merino pasó a retiro en los primeros meses del gobierno de Aylwin, el general Matthei lo siguió en 1991, mientras que el general Stange de Carabineros permaneció hasta 1995, lo que permitió en cierta manera descomprimir la presión que representaba mantener al frente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad a las mismas personas que las condujeron durante el gobierno militar, aunque permanecía todavía la formidable presencia de Augusto Pinochet al frente del Ejército. De hecho, con el retiro de Pinochet en 1998, Eduardo Frei se convirtió en el primer presidente desde la restauración constitucional en designar a todos los Comandantes en Jefe.

Las normas relativas a la inamovilidad de los Comandantes en Jefe sólo representaron elementos críticos para el gobierno en los casos de Pinochet y Stange; puede argumentarse que incluso si el Presidente hubiera gozado de la facultad de remover por su voluntad a los Comandantes en Jefe, la remoción de Pinochet antes de 1997 habría tenido el potencial de desatar una crisis por el peso político y el respaldo del que gozaba el general en la derecha y el Ejército. Conforme pasó el tiempo y se disipaba la influencia de Pinochet en la política y el Ejército, se hizo más factible la derogación de la imposibilidad de remover a los Comandantes en Jefe por propia voluntad presidencial, lo que se logró mediante la reforma constitucional de 2005.

En lo relativo a las facultades de promoción y pase a retiro, se puede observar una situación interesante: la distribución de competencias en materia de carreras militares entre las Fuerzas Armadas y el gobierno redundó en un beneficio inesperado para el gobierno, quien se encontró con la posibilidad de ejercer un control de hecho sobre las carreras militares en las más altas graduaciones.

Según los términos de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, los ascensos y retiros de los oficiales militares dependían de la “proposición” de los Comandantes en Jefe, lo que significaba que ningún oficial podría ser designado o llamado a retiro por decisión del Presidente, imposibilitando el control civil sobre la conformación de los

mandos militares. Sin embargo, dicha Ley sí le reconocía al Presidente la facultad de “disponer” los ascensos “propuestos” por los Comandantes en Jefe, dándole un inesperado poder de veto sobre las carreras militares mediante el simple hecho de no disponer los ascensos propuestos.

Esta imprevista facultad le daba al Presidente la posibilidad de “congelar” la carrera de cualquier oficial, llegando incluso a forzar su retiro obligatorio al promover a otros oficiales de menor antigüedad a jerarquías superiores. Mediante este poder de “veto”, las administraciones civiles consiguieron forzar a los mandos militares a proponer ascensos de oficiales más aceptables, así como congelar las carreras de otros oficiales controvertidos o comprometidos en causas judiciales por temas de Derechos Humanos. Vemos así cómo una norma diseñada para acrecentar la autonomía militar respecto del poder civil resultó en un medio imprevisto para reforzar el control civil sobre los militares, lo que anuló la utilidad de este enclave para los militares.

Los intentos de Aylwin por gestionar la política militar a través del Ministerio de Defensa resultaron en fracasos por la propia intransigencia de los mandos, en especial del general Pinochet, respecto de la conservación de su autonomía. El enfoque de la administración Frei de construir una política de Defensa mediante la participación y consenso de todos los sectores (incluidos los militares) y la generación de conciencia en la sociedad sobre los asuntos de la Defensa Nacional fue mucho más exitoso, ya que tuvo cinco logros principales: 1.) generó un esquema de formulación de la política de Defensa que presuponía la subordinación militar al poder civil como base de su funcionamiento, 2.) redujo el grado de “segmentación” de los sectores civiles respecto de la política de Defensa; 3.) aseguró a los militares un grado de participación en la elaboración civil de la política de Defensa, 4.) eliminó los posibles temores en los sectores militares respecto a una desvalorización de la defensa y de la función militar si se la dejaba en manos civiles; y 5.) facilitó la construcción de consensos y políticas de Estado en materia de Defensa que trascendieran las diferencias políticas.

Este enfoque de construcción de la política de Defensa representó la forma más efectiva de lograr la subordinación y aceptación de los militares respecto de la participación civil en la Defensa, logrando una paulatina desactivación de la autonomía militar; y de construir consensos socia-

les y políticos sobre una temática políticamente cargada en el contexto de una democracia en consolidación.

Los resultados más evidentes de esta política de *engagement* se observan en la modificación de las normas constitucionales y legales que otorgaban autonomía a las Fuerzas Armadas en materia de promoción de oficiales e inamovilidad de los Comandantes en Jefe, las cuales se lograron sin encontrar mayor oposición de unas Fuerzas Armadas acostumbradas finalmente a trabajar en un contexto de autoridad civil, luego de varios intentos de modificación truncados por la presión militar y el peso político de la derecha en el Congreso.

AUTONOMÍA FINANCIERA

Dos instrumentos debían garantizar la autonomía financiera de las Fuerzas Armadas ante cualquier intento de recorte presupuestario por parte de un gobierno civil. El primero y más conocido de estos es el constituido por los fondos asignados por la Ley de Fondos Reservados del Cobre. Si bien esta ley fue originalmente sancionada en 1958, sufrió modificaciones de parte del gobierno militar que establecían un mínimo de recaudación, el cual de no poder satisfacerse debía ser completado por fondos del Estado. El segundo es un piso presupuestario para la defensa que no podía ser inferior al de 1989 y que debía ajustarse según la tasa de inflación.

Como hemos visto al estudiar la presidencia de Aylwin, el piso presupuestario se convirtió en un arma de doble filo para las Fuerzas Armadas: el gobierno interpretó el compromiso de un mínimo presupuestario para la Defensa como un máximo de hecho, lo que se tradujo en un recorte virtual de presupuesto. Sólo se efectuaron ajustes por inflación al presupuesto militar, pero dado que la tasa de inflación se redujo considerablemente a la vez que crecía el PBI, esto redundó en una caída del gasto militar en relación al PBI.

Si bien la Ley del Cobre permitió un sostenido proceso de reemplazo de material militar, la distribución interna del gasto militar se modificó como consecuencia del aumento del gasto en personal.

En suma, si bien el establecimiento de asignaciones fijas para la Defensa evitó que los militares fueran “castigados” desde el poder políti-

co con reducciones abiertas y considerables de presupuesto que pudieran exacerbar el clima político interno de las Fuerzas Armadas, poner en riesgo la profesionalización militar y predisponer negativamente a los militares contra el gobierno civil (tal como ocurrió en la Argentina durante la presidencia de Alfonsín), también tuvo como contrapartida la posibilidad de que dichas asignaciones fueran interpretadas en un modo favorable al gobierno, dándole así a las autoridades civiles, tal como ocurrió en el caso de las políticas de ascensos, una llave inesperada de control sobre las Fuerzas Armadas que fuera legal en los propios términos fijados por los militares. A consecuencia de esto, no sorprende que, como asegura Atria (2000), algunas de las principales voces que piden la reforma de la financiación militar provengan de las propias Fuerzas Armadas.

Argentina y Chile: Dos caminos de transición

Tras estudiar el efecto que los enclaves autoritarios tuvieron sobre el desarrollo de la transición política en Chile, resulta interesante analizar la evolución de dicha transición en comparación con la que ocurrió tras el que quizás fuera el único caso en Latinoamérica de colapso de un régimen militar: Argentina. La comparación resulta más relevante si tenemos en cuenta que en el caso argentino no hubo condicionamientos impuestos por los militares a las que los sectores civiles debieran ajustarse, a diferencia del caso chileno.

En primer lugar, el gobierno militar argentino no estaba en condiciones de imponer o establecer enclaves autoritarios de la misma manera que lo hizo su contraparte chilena, y los pocos que se intentaron tuvieron una corta vida y efectos insignificantes; recordemos que la ley de amnistía dictada por el gobierno del general Bignone fue rápidamente derogada a días del retorno al sistema constitucional.

Las circunstancias particulares que atravesaron ambos gobiernos militares en el manejo de la transición fueron extraordinariamente distintas. En el caso argentino se trató de una transición entre un gobierno militar en disgregación y plena retirada frente a un arco político fortalecido en contraposición, mientras que en Chile observamos una compleja negociación entre un sector determinado de la oposición política forzado a negociar en los términos de un Gobierno militar que no sólo se mantenía

fuerte y cohesionado internamente, sino que contaba con el respaldo explícito de un sector del arco político chileno.

Mientras que en Chile había no sólo una concentración del poder en manos de una única figura, la del general Pinochet, sino también una separación clara y tajante entre el personal militar afectado al manejo del Gobierno y los que permanecían desempeñando actividades profesionales (lo que permitió conservar, en cierta manera, la “institucionalidad” de las Fuerzas Armadas de Chile como brazo armado del Estado, la cohesión interna y el respeto hacia la cadena de mando), en Argentina se dio una situación exactamente inversa marcada por la debilidad del Presidente y de la propia Junta Militar, la excesiva confusión de los roles militares y políticos del Gobierno y un voraz enfrentamiento entre los mandos superiores que daba como resultado una profunda debilidad del gobierno militar frente las fuerzas políticas civiles que se le enfrentaban.

Súmese además el trauma institucional y el desprestigio social que representó para las Fuerzas Armadas Argentinas la derrota en el conflicto de las Malvinas, mientras que en Chile el régimen podía exhibir una economía estabilizada como carta de triunfo y asentarse en instituciones militares sólidas y cohesionadas para mantener su poder.

Si bien en ambos lados de la Cordillera hubo trabas y retrasos en la realización de juicios por cuestiones vinculadas a la violación de derechos humanos, es dable notar que en Chile esa situación tuvo como origen las normas dictadas por el Gobierno de Pinochet y el abroquelamiento de las instituciones militares en torno a la figura de Pinochet y al Régimen Militar en sí durante el período inmediatamente posterior a la entrega del poder, mientras que en Argentina, en donde los intentos militares de auto-amnistía no prosperaron, dichos contratiempos vinieron dados por el interés del Gobierno en no exacerbar la virulenta conflictividad que afectaba al seno de las propias Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, conflictividad que se manifestó en los cuatro levantamientos carapintadas de Semana Santa, Monte Caseros, Villa Martelli y del 3 de diciembre de 1990.

Podemos agregar también que los drásticos recortes presupuestarios y la indefinición de la administración Alfonsín en materia de política militar también conspiraron contra la necesaria profesionalización y despolitización de las instituciones militares, mientras que en Chile los presupuestos de defensa permanecieron ajenos al campo de las desavenencias

civil-militares, dado que se hallaban respaldados por los pisos impuestos por la Constitución de 1980 y los fondos de la Ley Reservada del Cobre.

Consideramos que en el caso chileno, aunque su propia existencia representaba un retraso a la instauración de una democracia plena con la necesaria subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la existencia de los “enclaves autoritarios” permitió “congelar” la situación de tal manera de evitar acciones por parte de los sectores civiles y militares que pudieran poner en riesgo la transición hacia una democracia plena, mientras que en una Argentina en donde no sólo le fue imposible a los militares imponer condiciones similares sino que el arco político completo hubiera rechazado tales condiciones de haber existido, el periodo inmediatamente posterior al fin del gobierno militar estuvo marcado por enfrentamientos abiertos y mutuas presiones que en nada ayudaron a la consolidación democrática o a la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

CONCLUSIONES

A primera vista, puede considerarse a los “enclaves autoritarios” como condicionamientos y limitaciones a la democracia chilena que eran inconciliables con la necesaria subordinación de los militares al poder civil, lo que es aceptado como una condición esencial de toda democracia moderna. Ningún sistema político que aspire a considerarse “democrático” puede serlo si no mantienen sus instituciones civiles un pleno control y gobierno sobre las fuerzas militares, asegurando así que se mantengan exclusivamente abocadas al desempeño de sus funciones profesionales. La sola existencia de los “enclaves autoritarios”, considerada desde este punto de vista, era una anomalía inaceptable.

Sin embargo, en un contexto de un gobierno autoritario que conservó su fortaleza durante 17 años y teniendo en cuenta el ejemplo de países como España o Argentina en los que los militares no conservaron prerrogativas especiales (con consecuencias de reducción de presupuestos e influencia) resulta poco realista esperar una transición a la democracia en la que las Fuerzas Armadas cediesen completamente y sin condiciones sus prerrogativas y aceptaran una subordinación completa. Los “enclaves autoritarios” fueron por tanto un compromiso necesario para privilegiar

el logro de un gobierno civil y democráticamente elegido, en primer lugar, y la posterior consolidación en el tiempo de un sistema democrático pleno.

El ciclo de influencia de los “enclaves autoritarios” en las relaciones cívico-militares y en la política chilena parece haberse cerrado con la reforma constitucional de 2005, que derogó las últimas disposiciones remanentes. Desde 1990 hasta 2005 han pasado quince años en los que estas concesiones y compromisos surgidos de la transición del gobierno de Pinochet a la democracia ejercieron un variado efecto en la construcción de la subordinación militar al poder civil, pero sin cumplirse jamás los prospectos que pronosticaban un gobierno civil tutelado y controlado por los militares.

Sin embargo y según demuestra el análisis de la historia reciente de Chile, la influencia que jugaron los enclaves autoritarios dependió en grado sumo de las relaciones de poder entre gobierno, Fuerzas Armadas y opinión pública, de los temas fundamentales de la agenda política corriente, además del peso e influencia de los personajes políticos principales en cada uno de los momentos de la transición. Por ejemplo, los encontronazos entre el gobierno de Aylwin y las Fuerzas Armadas, especialmente el Ejército, pueden entenderse por la continuidad de Pinochet al frente de dicha fuerza.

En el período inicial post-autoritario (Administración Aylwin) las relaciones cívico-militares estuvieron marcadas por la intención del gobierno de establecer alguna clase de supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas y por la voluntad de los militares de preservar su propia autonomía y evitar juicios por casos de Derechos Humanos.

En este contexto, ejercieron un importante efecto las disposiciones relativas a la promoción y retiro de los oficiales y al presupuesto militar, que si bien impidieron al Gobierno conformar una cúpula militar favorable y distanciada del pasado régimen, o disciplinar a las Fuerzas Armadas mediante la restricción presupuestaria, sí le permitieron a los poderes civiles “vetar” la continuidad de altos oficiales cuestionados y establecer topes virtuales al aumento del presupuesto de la defensa. Otros resortes de poder, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, permanecieron virtualmente sin uso por parte de los militares.

Cabe destacar que los principales momentos de tensión entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, el “ejercicio de enlace” y el “boinazo”,

no tuvieron origen directo en los intentos del gobierno por llevar a juicio a oficiales acusados de violaciones a los derechos humanos o por establecer una cadena de mando concentrada en el Presidente y el Ministerio de Defensa, sino en los avatares judiciales y políticos de una causa judicial por defraudación al Estado que implicaba al general Pinochet y a miembros de su familia.

Los conflictos entre el Gobierno de Aylwin y las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos constituyeron uno de los ejes principales de la relación entre militares y civiles durante el período inicial: la imposibilidad práctica, tanto por la reacción militar como por el peso de los apoyos políticos civiles a las FFAA, de derogar la Ley de Amnistía y proceder con juicios contra los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de violaciones a los derechos humanos llevó al Gobierno a explorar otros caminos que rindieron mejores resultados, siendo la Comisión para la Verdad y Reconciliación el más notorio de ellos. A pesar de no manifestarse directamente en actos de abierta rebeldía como el “boinazo”, estos actos de fuerza por parte de los militares sí expresaron indirectamente la oposición de las Fuerzas Armadas a estos esfuerzos de la administración Aylwin por avanzar en el campo judicial.

Con el enfoque de *engagement* llevado a cabo por el gobierno de Eduardo Frei, se procuró evitar confrontaciones con los militares y sumarlos a una política de Defensa encabezada por las autoridades civiles. Así se logró una suerte de autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas que éstas pudieron finalmente aceptar, al otorgárseles un papel importante en la determinación de la política de Defensa Nacional. El retiro de Pinochet ayudó también a descomprimir las tensiones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, a tal punto que no se registraron planteos militares serios o críticas públicas durante el período que Pinochet permaneció en detención en Londres.

Concluido el estudio, pueden formularse las siguientes conclusiones relativas al efecto ejercido por los “enclaves autoritarios” en el proceso de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil en Chile:

- La existencia de los “enclaves autoritarios” impidió a las autoridades políticas civiles de Chile ejercer un pleno control sobre las Fuerzas Armadas, y les permitió a las instituciones militares conservar autonomías en el plano de la decisión, organización, administración y finan-

ciamiento que eran inconciliables con la dirección civil de la política de defensa nacional, y que les daba a las Fuerzas Armadas, especialmente a sus altos mandos, un peso político propio de importancia en el período democrático inicial.

- El impacto institucional de los “enclaves autoritarios” dependió de la voluntad política de los actores y grupos capaces de usarlos o de verse afectados por ellos. Así, la voluntad de los militares de anteponer la estabilidad del sistema democrático y la profesionalización militar (aunque preservando su autonomía institucional) significó el no uso de instrumentos institucionales de presión, como lo pudo haber sido el Consejo de Seguridad Nacional.
- Los enclaves no representaron obstáculos infranqueables para establecer alguna clase de control civil sobre las Fuerzas Armadas, ya que la distribución de competencias y atribuciones que establecían podía ser utilizada y reinterpretada por el gobierno para bloquear o restringir las prerrogativas de los militares en materia presupuestaria y de ascensos.
- Los enclaves también tuvieron un efecto moderador en el proceso de transición, al impedir que el poder civil tomara medidas tales como purgas o recortes masivos de presupuesto, que pudieran resultar en una predisposición negativa de los militares respecto del gobierno, arriesgando la consolidación de la democracia.
- A la hora de lograr la subordinación militar, resultaron más efectivos los esfuerzos de *engagement* en la formulación de la política de Defensa y la creación de una conciencia social en materia de Defensa llevados a cabo a partir de la administración Frei que los intentos directos de establecer una autoridad efectiva sobre las Fuerzas Armadas llevados a cabo por el gobierno de Patricio Aylwin.
- Los mayores momentos de tensión cívico-militar enfrentados desde 1983 no surgieron por el uso de los resortes institucionales a disposición de las Fuerzas Armadas, sino que fueron el resultado de la más tradicional herramienta de presión militar en la historia latinoamericana: el cuartelazo.
- Los militares no utilizaron los resortes institucionales que tenían para ejercer un dominio efectivo sobre el gobierno o para imponer una agenda de gobierno determinada, sino que fueron utilizados mayormente para separar y preservar las esferas de influencia y autonomía concedidas a los militares frente a intentos del gobierno civil de esta-

blecer supremacía sobre las Fuerzas Armadas. En última instancia, la separación no se pudo mantener indefinidamente y los militares debieron resignar la mayor parte de sus prerrogativas como parte de un proceso de negociación.

- Buena parte de la tensión existente entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas durante los primeros años de democracia era consecuencia de la continuidad del general Pinochet al frente del Ejército, lo que tenía un efecto polarizante y generador de tensiones en la sociedad chilena. Recuérdense que los principales picos de tensión fueron consecuencia directa de los intentos de investigar a Pinochet y miembros de su familia y entorno en el “caso de los cheques”.
- A la hora de preservar las prerrogativas militares, fueron más efectivas las disposiciones constitucionales relativas al nombramiento de senadores vitalicios y designados y los requerimientos de mayorías especiales para las reformas constitucionales que los instrumentos al alcance de los mandos militares. Esto constituía un factor más efectivo, por no mencionar legal y políticamente correcto, para preservar las prerrogativas de las Fuerzas Armadas.

Si bien es cierto que la existencia de prerrogativas especiales para las Fuerzas Armadas representa un elemento ajeno al funcionamiento necesario de una democracia moderna, del estudio del efecto de dichas prerrogativas sobre el proceso de subordinación al poder civil puede observarse que han representado tanto trabas como instrumentos moderadores; trabas en la medida en que impedían un control completo de las Fuerzas Armadas por parte del gobierno, e instrumentos moderadores en tanto que prevenían que cualquiera de los actores pudiera tomar medidas extremas contra los otros.

El caso chileno debe servir como un recordatorio de las respuestas particulares que cada país debe encontrar para los problemas a los que se enfrenta en su historia, así como un ejemplo de construcción institucional continuada en el tiempo y a través de varias administraciones.

REFERENCIAS

- AGÜERO, Felipe. 2002. “Militares, Estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica”. *Revista de Ciencia Política*, volumen XXII, no.1, pp. 39-65.
- AGÜERO, Felipe. 2003. “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad.”. *Revista de Ciencia Política*, 23 (2), PP. 251-272.
- ATRIA, Rodrigo. 2000. “Estado, militares y democracia: la afirmación de la supremacía civil en Chile”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15 (1), pp. 39-46.
- BARTON, Jonathan R. y Warwick E. MURRAY. 2002. “The End of Transition? Chile 1990-2000”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 329-338.
- CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. 2006. “Reforma Constitucional en Chile”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, pp. 105-113. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/>>, consultado: 20/01/2008.
- FUENTES, Claudio. 1997. “Militares en Chile: Ni completa autonomía ni total subordinación”. *Chile 96. Analisis y Opiniones*. Santiago de Chile: FLACSO- Nueva Serie.
- FUENTES, Claudio. 2000. “After Pinochet: Civilian Policies Towards the Military in the 1990s Chilean Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (3), pp. 111-142.
- HUNTER, Wendy. 1995. “Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (4), pp. 27-32.
- HUNTINGTON, Samuel. 1994. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Paidós: Buenos Aires.
- RABKIN, Rhoda. 1992. “The Aylwin Government and ‘Tutelary Democracy’: A Concept in Search of a Case?”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34 (4), pp. 119-194.
- SILVA, Patricio. 2002. “Searching for Civilian Supremacy: The Concertación Governments and the Military in Chile”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 375-395.
- STEIN, Torsten. 1995. “La función e integración de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático y en el marco de un Estado de Derecho”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (4), pp. 10-19.

TOVAR MENDOZA, Justo. 1999. “La negociación de la transición democrática en Chile (1983-1989)”. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile: Estudio de Caso no. 42. Disponible en: <<http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudios.htm>>, consultado: 01/04/2007.

VALENZUELA, Arturo y Pamela **CONSTABLE**. 1989/90. “Chile’s Return to Democracy”. *Foreign Affairs*, 68 (5), pp.169–86.

WEEKS, Gregory. 2002. “The ‘Lessons’ of Dictatorship: Political Learning and the Military in Chile”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 396–412.

OTRAS FUENTES

Constitución Política de la República de Chile, 1980 (Texto original)

Ley no. 18.948: “Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas” (Chile, 1990).

SANTIAGO MARTÍNEZ SARRASAGUE es maestrando en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional), Licenciado en Ciencias Políticas y Licenciado en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica Argentina).