

La «relación civil-militar». Un balance provisional

The «military-civil relationship». A provisional balance

Pablo Seguel Gutiérrez

Universidad de Santiago de Chile / ANID

Resumen

Este artículo examina la evolución de la «relación civil-militar» en Chile a lo largo de cinco décadas desde el golpe de Estado de 1973. El análisis se enfoca en la compleja dinámica entre el poder civil y militar en la vida política y social del país, considerando los cambios significativos en el contexto histórico y las transformaciones en las instituciones militares y civiles. Se ofrece un balance provisional de este proceso, destacando los hitos clave, desafíos y logros en la consolidación de una democracia estable en Chile, identificando en la falta de rendición de cuentas en derechos humanos y transparencia los principales desafíos.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, golpe de Estado, Derechos Humanos, relación civil-militar.

Abstract

This article examines the evolution of the «civil-military relationship» in Chile over the five decades since the 1973 coup d'état. The analysis focuses on the complex dynamics between civilian and military power in the country's political and social life, considering significant changes in the historical context and transformations in military and civilian institutions. A provisional balance of this process is offered, highlighting the key milestones, challenges and achievements in the consolidation of a stable democracy in Chile, identifying the lack of accountability in human rights and transparency as the main challenges.

Keywords: Armed Forces, coup d'état, Human Rights, civil-military relationship.

Introducción

«El Ejército constituye una verdadera síntesis de la Nación y, en consecuencia, le corresponde, por ley moral, impedir la destrucción del ser nacional [...] La nueva institucionalidad requiere de Fuerzas Armadas conscientes de sus responsabilidades políticas, las que deben ir orientadas a la gran política, entendida esta como la natural preocupación por alcanzar el bien común, dentro de los valores propios de la chilenidad».

Augusto Pinochet^[1]

El estudio de la «relación civil militar» constituye uno de los elementos principales de los Estados y democracias contemporáneas. Se trata, como indicó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 2012 en su informe *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile*, de un elemento central para poder evaluar la calidad de la democracia chilena en consideración a las profundas transformaciones, institucionales, políticas, económicas y culturales llevadas adelante en el país durante el periodo que gobernó la dictadura militar (1973-1990)^[2]. Desde una primera impresión, los militares tienen una incidencia gravitante en los dos procesos que marcan la entrada y término del régimen: el golpe de Estado y la transición democrática. A pesar de aquello, retrospectivamente en los balances de las ciencias sociales y la historiografía, a excepción de la ciencia política, constituyen un factor puesto en segundo plano al momento de evaluar las causas y factores del quiebre de la democracia y del proceso de la transición y consolidación de-

1.- Discurso dado el 23 de agosto de 1988.

2.- Ángel Flisfisch y Marcos Robledo, *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-201*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012.

mocrática, siendo abordados muchas veces como dos acontecimientos específicos y no como un ámbito de la realidad social estratégico para comprender las transformaciones institucionales del Estado, la sociedad y la política en los últimos cincuenta años^[3].

La manera en cómo se ha abordado clásicamente la relación del uso legítimo de la violencia y la formación de los consensos en el Estado se ha efectuado diferenciándolas funcionalmente en instituciones y actores específicos. La formación de los consensos sobre la dominación legítima sería obra de las instituciones de los sistemas políticos y sus actores (los civiles) y el uso de la violencia de las burocracias de la defensa (los militares). De lo anterior se ha construido por la ciencia política un modelo que escruta este vínculo a partir de la categoría de la «relación civil militar», que busca identificar las claves de la relación entre los militares y los civiles en los Estados contemporáneos y su gobernabilidad en contextos democráticos^[4].

En el caso chileno, desde la década de 1980 una serie de trabajos han venido colocando la atención sobre este aspecto, generando investigaciones sistemáticas sobre la relación de los militares con la política a través de la utilización de la categoría de observación «relación civil-militar». Desde los primeros trabajos de Augusto Varas, Felipe Agüero y Genaro Arriagada, el foco de la investigación se colocó en los procesos de integración de los militares a través de la profesionalización militar, su desarrollo doctrinario y la definición de la política nacional de defensa^[5].

3.- Este diagnóstico fue identificado hace unos años por la historiadora Verónica Valdívía, «Gritos, susurros y silencios dictatoriales. La historiografía chilena y la dictadura pinochetista», *Tempo & Argumento*, vol. 10, 23 (2018), pp. 167-203.

4.- Martin Dempsey, «Civil-Military Relations: What Does It Mean?», *Strategic Studies Quarterly*, 15, 2 (2017), pp. 6-11.

5.- Augusto Varas y Felipe Agüero, *El proyecto político militar*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1984; Augusto Varas, *Los militares*



José Tohá, Augusto Pinochet y Salvador Allende en un acto público en 1971 (Fuente: Biblioteca Virtual Salvador Allende).

Un trabajo pionero de Augusto Varas escrito en 1979, titulado «Ideología y doctrina de las Fuerzas Armadas chilenas: un ensayo de interpretación»^[6], enfatizó esta relación a través del concepto «modelos de relación cívico-militares», identificando para el siglo XX tres modelos de integración de los militares en la sociedad y la política: el integracionista (de comienzos del siglo XX hasta 1931), uno de segregación política (1931-1973) y un modelo de «poder seguridad» de segregación técnico profesional (de

1973 en adelante): «la escasa capacidad hegemónica, el necesario énfasis en funciones profesionales y la sobreidentificación entre las orientaciones institucionales y gubernamentales, lleva a las instituciones de la defensa nacional a una nueva forma de segregación cívico-militar»^[7]. En otras palabras, ya hacia finales de la década de 1970, Augusto Varas señaló que bajo la influencia doctrinaria de la seguridad nacional, la integración y el desplazamiento de los civiles por los militares en las labores de la definición de los objetivos políticos nacionales, el desarrollo de su estrategia de desarrollo y en la gestión gubernamental generaría en la práctica una tendencia en la que los militares se autoperibirían como lo actores claves del desarrollo de la políti-

en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile, 1973-1986, Santiago de Chile, FLACSO, 1987, pp. I-XLVII; Genaro Arriagada, *La política militar de Pinochet, 1973-1985*, Santiago de Chile, Salesianos Impresores, 1985 y *El pensamiento político de los militares*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones de la Compañía de Jesús en Chile (CISEC), 1981. 6.- A. Varas y F. Agüero. *El proyecto político militar*, pp. I-XLVII.

7.- A. Varas y F. Agüero. *El proyecto político militar*, p. XLV.

ca estatal y que ese mismo proceso generaría distancias con la sociedad civil.

Hacia el término de la dictadura militar, el mayor general Hugo Salas Wenzel, jefe del Estado Mayor General del Ejército, difundía un libro restringido al personal de la institución y escrito por el coronel Carlos Molina Johnson. El motivo fue mostrar a los miembros de la institución un trabajo que presentaba «una acertada descripción de la presencia militar en el desarrollo histórico de la vida pública chilena, y [que] abarca desde su génesis política como nación hasta la gesta heroica que significó la participación de las Fuerzas Armadas y Carabineros, para asumir la conducción del país ante la situación de caos generalizado que se vivía en 1973»^[8]. Los militares a la salida de la dictadura tenían plena conciencia que su rol durante la dictadura fue efectuar una «revolución eminentemente fundacional» tomando como base el «protagonismo político de los cuerpos armados»^[9]. Cincuenta años después del golpe de Estado, el entonces comandante en jefe del Ejército, el general Ricardo Martínez Menentau difundió un documento institucional del Ejército en el que efectuó un balance en un sentido totalmente contrario a lo esbozado por la misma institución al término de la dictadura. En este pronunciamiento institucional, reconoció que la institución durante el contexto de la Guerra Fría, en tanto parte de la sociedad, fue influida por este contexto, involucrándose en actuaciones políticas de las más diversas índoles, volviéndose protagonistas de hechos que generaron gran impacto en la sociedad^[10]. Al respecto,

8.- Carlos Molina, *Chile: los militares y la política*, Santiago de Chile, Estado Mayor General del Ejército [Edición especial restringida para personal del Ejército de Chile], 1989, p. 13.

9.- C. Molina, *Chile: los militares y la política*, p. 26.

10.- Ricardo Martínez Menentau, *Reflexiones sobre las actuaciones del Ejército y sus integrantes en los últimos 50*

señaló explícitamente que en «el desarrollo histórico de Chile, las Fuerzas Armadas y el Ejército principalmente y sus autoridades, mantuvieron un involucramiento político derivado de vacíos de poder, caudillismos y los roles latentes que le otorgó la propia sociedad, como una manera de superar eventos críticos»^[11].

Cincuenta años transcurrieron entre ambos hitos y diversos aspectos de la «relación civil-militar» se modificaron, pasando desde un protagonismo refundación, a un tutelaje supra institucional consagrado constitucionalmente, hasta llegar a una redefinición socioprofesional en ámbitos de la defensa nacional. Pese a lo anterior, las ciencias sociales y las humanidades —a excepción de la ciencia política y la sociología— no ha tenido una atención especial sobre esta problemática, salvo algunas excepciones^[12]. En el siguiente trabajo, a partir de una reflexión teórica del concepto «relación civil-militar» efectuó una revisión de la principal producción que ha abordado este vínculo, apuntando a algunas causas que han dificultado la necesidad de la integración de lo militar en lo político desde el retorno a la democracia a la actualidad, identificando en la rendición de cuentas en materia de derechos humanos uno de los principales puntos que, desde un enfoque agencial y estructural, ha dificultado la integración de una «relación civil-militar» por resistencias, precisa-

años y sus efectos en el ethos militar. Informe final, Santiago de Chile, Ejército de Chile, marzo de 2022, p. 5.

11.- R. Martínez, *Reflexiones sobre las actuaciones del Ejército*, p. 18.

12.- V. Valdivia, «Gritos, susurros y silencios dictatoriales», pp. 167-203; Cristian Gutiérrez, *La contrasubversión como política: La doctrina de guerra revolucionaria francesa y su impacto en las FF.AA. de Chile y Argentina*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013 y Pablo Seguel, *Soldados de la Represión. Anticomunismo, contrasubversión y seguridad nacional en las Fuerzas Armadas chilenas, 1970-1975*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2022.

mente, políticas. Transcurridos cincuenta años del golpe de Estado, el trabajo de recomposición del vínculo civil-militar para el desarrollo de una gobernabilidad democrática con legitimidad ciudadana tiene en materia de deuda de derechos humanos un elemento central.

Revisitar teóricamente la noción de «relación civil-militar» desde una aproximación agencial y estructural

«The best indicator of the state of civilian control is who prevails when civilian and military preference diverge».

Michael Desch^[13]

El concepto de «relación civil-militar» constituye un elemento de análisis que pasó desde la formulación académica de la ciencia política con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, a integrarse como parte de la grilla de análisis de la realidad por los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y constituirse en uno de los indicadores de observación de la calidad de la gobernabilidad de la defensa por parte de los sistemas democráticos contemporáneos. Teóricamente la «relación civil-militar» se funda en un problema pragmático de todos los Estados: «Como tenemos miedo de los otros creamos instituciones que monopolizan el uso de la violencia legítima para protegernos, pero estas se constituyen a su vez en una amenaza para nosotros»^[14]. Esto fundará una paradoja y desafíos del control civil sobre la defensa «el crear una institución con suficiente poder para contener

amenazas externas pero lo suficientemente obediente para no constituirse en una amenaza interna»^[15].

Este debate surgió a nivel teórico con los trabajos de Laswell, Janowitz y Huntington. Al inicio de la II Guerra Mundial, Laswell hipotetizó con la formación de un «Estado de guarnición» producto del desarrollo del «complejo industrial-militar» y el surgimiento de Estados autoritarios gobernados por sistemas de partidos únicos^[16]. La centralidad política y económica dada a la guerra, así como la creciente tecnificación de los medios tecnológicos de su conducción y desarrollo mostrarían una tendencia hacia el posicionamiento de los militares como una nueva elite gobernante. En las claves de este análisis, serían la dirección y el ejercicio profesional de la guerra la variable que redefiniría la relación de lo militar con lo civil.

Esta doble relación entre lo civil y lo militar será teorizada con mayor desarrollo por Huntington en base a una división funcional del trabajo entre líderes políticos civiles y un profesionalismo militar apolítico^[17]. Esto permitiría la formación de un sistema de relaciones civiles-militares que se maximiza bajo la consecución de objetivos de seguridad nacional. De esta forma, el control de los civiles sobre los militares se estructura en una doble dimensión: a nivel subjetivo, intenta desdibujar los límites entre los roles civiles y militares, haciendo de los militares una extensión política de los líderes civiles. Objetivamente, el control se basa en la distinción y autonomía de ambas instituciones, garantizándole a los milita-

13.- Michael Desch, *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, p. 4.

14.- Peter Feaver, «The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control», *Armed Forces & Society*, 23 (1996), p. 154.

15.- Jeffrey Dannithoner, *Air Force Culture and Civil-Military Relations*, Alabama, Air University Press, 2013, p. 11.

16.- Harold Laswell, «The Garrison State», *American Chicago Journal of Sociology*, vol. 46, 4 (1941), pp. 455-468.

17.- Samuel Huntington, *The soldier and the State*, Cambridge, Massachusetts, London, England, The Berknap Press of Harvard University Press, 2000 [1957].

res el desarrollo autónomo de los objetivos que se les encomiende. Es decir, para Huntington el control objetivo maximiza la ética profesional de los militares y delimita sus respectivos dominios de acción. En la clave interpretativa de Huntington la profesionalización es una variable autónoma, que en su desarrollo propende a generar subordinación militar en la medida que permite la institucionalización de una doctrina, una ética y una institucionalidad que prescriba la diferenciación. No obstante, como muestra el trabajo de Janowitz el desarrollo del profesionalismo militar no necesariamente conlleva una subordinación ni asegura un control civil sobre estos, por cuanto la profesionalización al constituirse en un completo modo de ocupación tiende a construir un ámbito de socialización y reproducción social que tiende a autonomizarse^[18]. A pesar de aquello, la visión de la «relación civil-militar» en Janowitz se funda en una doble concepción ideal de los civiles y los militares: «Los oficiales desempeñan su labor profesional y están dispuestos al control civil porque los civiles aprecian y comprenden las tareas y responsabilidades de los militares»^[19].

En crítica con esta concepción normativa, Desch en la década de 1990 introdujo una aproximación interaccional tomando en consideración variables y escenarios internos y externos de seguridad. Así, para este la «relación civil-militar» estará sobre todo estructurada a partir de las mutuas percepciones de amenazas al interior de la relación, pero también en el escenario nacional e internacional. Como indica el autor, la mayoría de las aproximaciones a la discusión sobre la relación civil-militar colocan el foco en las influencias domésticas,

así como los atributos de los líderes civiles y militares, la estructura de normas que rigen a la defensa, las instituciones de los gobiernos civiles y la naturaleza de la sociedad; pero ponen, en un segundo lugar las amenazas de los entornos nacionales y la manera en cómo los individuos y las instituciones las encuadran simbólicamente^[20].

Sobre esta concepción, Feaver desarrollará un modelo agencial basado en la teoría de la acción racional, que introduce una aproximación dinámica a la consideración de la «relación civil-militar» en base a una consideración de jerarquía estratégica entre los agentes principales, tanto civiles como militares^[21]. La primera decisión corresponde a los civiles, respecto a quiénes y cómo monitorear a los militares. La segunda es si los militares deciden colaborar activamente o no con el trabajo de la elaboración política. La tercera, si es que los militares consideran convergentes o divergentes la percepción de control, es la rendición de cuentas a colaborar activamente o no. Si es que los militares deciden colaborar o no, los civiles adoptan o no medidas de rendición de cuentas hacia la actitud de los militares. Esta aproximación, además es dinámica, por cuanto considera —en palabra de Dannithorne— cómo los contextos externos se enmarcan con las decisiones de los civiles para monitorear las militares y cómo estos perciben los costos de estas decisiones^[22].

Desde la perspectiva que se plantea este artículo, la incorporación de un enfoque agencial debe incorporarse en un marco

18.- Morris Janowitz, *The professional Soldier. A social and Political Portrait*, New York, The Free Press, 1964 [1960].

19.- M. Janowitz, *The Professional Soldier*, p. 440.

20.- Michael Desch, *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1990.

21.- Peter Feaver, *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Massachusetts, and London, Harvard University Press, 2005.

22.- J. Dannithorne, *Air Force Culture and Civil-Military Relations*.

institucional y organizacional, por cuanto la relación coyuntural que a nivel temporal capta la interacción a nivel de los agentes, debe «incrustarse» (embeddedness) en las instituciones que configuran una relación social a nivel cultural. Este factor es importante de destacar, porque las revisiones que los principales estudios que se han realizado durante el siglo XXI sobre las «relación civil-militar» en las Fuerzas Armadas en Chile, o se centran puramente en lo agencial colocando el énfasis sobre un determinado actor militar^[23] o civil^[24], o de plano atienden a dimensiones institucionales en desmedro de la consideración de aspectos claves de lo coyuntural.

En su informe del PNUD del 2012, Flisfisch y Robledo abordaron este debate proponiendo la estructuración de un índice que toma sobre todo aspectos institucionales, organizacionales y normativos para la observación de la gobernabilidad de la defensa proponiendo una matriz que toma cada una de estas dimensiones^[25]. Dicha matriz es de utilidad para la observación de una tendencia general, no obstante, coloca en segundo lugar el foco de la observación en los aspectos agenciales. Para una lectura panorámica del periodo, basándome en dicho enfoque, propongo la integración de una variable agencia que permita entender que las acciones de los actores de la «relación civil-militar» están estructuradas por la rendición de cuentas, la colaboración y/o el conflicto de acuerdo con la propuesta de Desch (ver Tabla 1).

23.– José Miguel Piuze, *Fuerzas Armadas y Sociedad. Efectos de los cambios socioculturales y de los nuevos escenarios en la singularidad de lo militar*, Santiago de Chile, Historia Chilena, 2021.

24.– José Rodríguez. *Historia de la relación civil-militar en Chile*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2018.

25.– A. Flisfisch y M. Robledo, *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile*.

Es decir, más que solo el hecho de registrar la existencia o no de cada uno de estos indicadores se torna necesario contar el cómo y el por qué se llega a estructurar un modelo de «relación civil-militar» acorde a los desafíos democráticos del país. Es decir, las dimensiones C, G, y M interaccionan entre sí, motivo por el que ni el profesionalismo militar ni la mera existencia de instituciones de control civil son variables independientes de la gobernabilidad democrática de la relación civil-militar, sino que es una configuración histórica y políticamente influencia. Los actores militares son actores políticos y comprenderlos como tal es una condición de entrada del análisis político del Estado y la democracia.

El debate de la «relación civil-militar» en Chile

La propuesta interaccional constituye una aproximación clave para poder evaluar el desarrollo histórico de la «relación civil-militar» en nuestro país, sobre todo tomando en consideración el hecho de que la mayoría de los trabajos sobre esta temática no incorporan una aproximación dinámica a la forma en cómo se estructura este vínculo. Lo anterior no deja de ser un elemento importante para tener en consideración, ya que transcurridos cincuenta años del golpe de Estado en Chile, la participación militar en política a través del golpe de Estado y la dictadura militar constituyen una problemática transversal que proyecta su legado en diversos ámbitos de nuestra sociedad^[26].

En las décadas de 1960-70, el problema de los militares en el sistema político chileno no se constituyó en un tema que acaparara la atención de la investigación académica salvo algunas excepciones que

26.– Julio Pinto (Ed.), *Las largas sombras de la dictadura: a 30 años del plebiscito*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2019.

Tabla 1: Modelo de gobernabilidad democrática de la «relación civil-militar»

Dimensión	Variable	Indicador observable
Instituciones de control civil / ausencia o presencia de prerrogativas militares —C—	Instituciones de control	1. Constitucionales
		2. Legales
		3. Judiciales
		4. Legislativas
		5. Auditorías independientes
		6. Normas de transparencia
		7. Ministerio de defensa
		8. Instituciones de formación profesional
Eficacia gestión institucional y políticas de Gobierno —G—	Instituciones de Ejecución / cadena de mando	9. Documentos programáticos de estrategia nacional
		10. Políticas de DDHH
		11. Política de defensa
		12. Política militar
	Existencia de estrategias militares nacionales definidas democráticamente y consistentes con las políticas públicas.	13. Planificación estratégica conjunta
		14. Existencia de estrategias de desarrollo institucionales de las ff. aa. Consistentes con políticas públicas y planificación conjunta
Eficiencia: Gestión institucional y políticas de Gobierno —E—	Asignación presupuestaria coherente con políticas y planes.	16. Asignación presupuestaria coherente con políticas y planes.
		17. Modernización de la gestión de recursos
	Transparencia y accountability sobre la gestión de los recursos	18. Transparencia y accountability sobre la gestión de los recursos
Conducta militar —M—	Subordinación	19. Actos de subordinación
	Insubordinación	20. Actos de insubordinación
	Ética	21. Ética militar
	Cultura	22. Cultura organizacional

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de Flisfisch y Robledo.

lo efectuaron de manera comparativa en el contexto latinoamericano^[27]. Tanto el tra-

bajo de Liuwen, como el de Johnson y North toman como referencia central de su estudio la doble distinción de Huntington sobre variables objetivas y subjetivas, proponiendo a partir de aquello una lectura que centra en el éxito e institucionalización la variable fuerte para explicar la tendencia a la politización de las Fuerzas Armadas. Uno

27.- Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, New York, Council of Foreign Relation, 1960; John J. Johnson, *Military and Society in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1964 y Lisa North, *Civil military relations in Argentina, Chile*, California, Institute of International Studies, University of California, 1966.

de los primeros trabajos monográficos sobre el Ejército chileno fue realizado por Roy Hanson, efectuando un diagnóstico organizacional y cultural de sus oficiales^[28]. En crítica con esos trabajos, el ensayo de José Nun introdujo a partir de la identificación de cuatro momentos de transformaciones de la «relación civil-militar» —organizacional, institucional, tecnológica y estratégica— las variables socioeconómicas. Así destacó que la «aparente neutralidad política» de las Fuerzas Armadas chilenas en la participación política a través de golpes de Estado se debía a la alta incidencia de las clases medias en su cuerpo de oficiales, la debilidad de las fuerzas oligárquicas y la incorporación social de diversos grupos por el Estado y el sistema político^[29].

Con posterioridad, fue la investigación de Alain Joxe la que profundizó en las variables determinantes de la participación política de las Fuerzas Armadas chilenas, a partir de lo que podemos denominar un interaccionismo intuitivo de la relación civil-militar. El principal aporte de Joxe fue que introdujo la consideración de las variables internas y externas al estudio de la relación civil-militar. Así afirmó que «la ayuda militar externa debe, evidentemente, ser examinada *al mismo tiempo* que el conjunto del sistema político *interno* del que forma parte, así como forman parte de la vida económica local las empresas extranjeras o aquellas que utilizan patentes extranjeras o funcionan bajo licencia»^[30].

Uno de los principales aportes del trabajo de Joxe fue que cuestionó desde la

investigación social, uno de los lugares comunes en boga de la época por parte de los líderes civiles y militares: el supuesto apoliticismo y subordinación civil de las Fuerzas armadas chilenas. Señalando en relación al Ejército, planteó: «Lejos de no haber intervenido nunca en los asuntos públicos, ha sido, por el contrario, el agente principal de la corporación del Estado que hoy subsiste, así como del régimen presidencial en provecho de las clases medias» [...], señalando, categóricamente que «la no intervención actual del Ejército como una participación latente y permanente en el juego político, y no como una simple abstención»^[31].

Tras el golpe de Estado de 1973, el foco sobre la participación política de las Fuerzas Armadas chilenas, atendiendo al vínculo de la «relación civil-militar» se constituyó en un elemento de contingencia. No obstante, al tomar a las FF.AA. chilenas como un actor apolítico, constitucionalista y subordinado al poder civil, las explicaciones de la intervención militar en el sistema político a través del golpe de Estado tendieron a identificar variables externas como determinantes de su acción. Por ello, la interpretación del golpe como un epifenómeno de la influencia extranjera en el contexto de la Guerra Fría, permitió leer la intervención militar como el resultado de la difusión de la influencia norteamericana, tanto para el caso de la explicación de ésta en términos de (neo)fascismo como del desarrollo y recepción de la doctrina de seguridad nacional^[32].

28.– Roy Hanson, *Military Culture and Organizational Decline: A Study of the Chilean Army*, Berkeley, 1967.

29.– José Nun, «América Latina: La crisis hegemónica y el Golpe Militar», *Desarrollo Económico*, vol. 5, 22-23 (1966), pp. 400-403.

30.– Alain Joxe, *Las Fuerzas Armadas en el sistema político de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970, p. 33.

31.– A. Joxe. *Las Fuerzas Armadas*, p. 41.

32.– Atilio A. Borón, «El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, 2, (1977), pp. 481-528; Andrés Nina, «La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana», *Nueva Sociedad*, 27 (1979), pp. 33-50 y Schafik Handal, «El fascismo en América Latina», *Revista América Latina*, 4 (1976), pp. 121-146.

Dos trabajos desde la tradición marxista chilena marcaron un énfasis distinto a la manera en cómo se abordó la «relación civil-militar» en la época. El primero de ellos fue la tesis de Jaime Llabrás sobre el golpe de Estado,^[33] ya que aborda la problemática identificando la politización y el golpe como resultante de una relación de fuerzas coyunturales (correlación de fuerzas) al interior de una relación orgánica (estructuras de clases), con incidencia en las instituciones del Estado en un contexto internacional determinado (la Guerra Fría). En ese marco, Llabrás señala que el escenario de crisis hegemónica en el que se encontraba Chile generó sobre la institución militar una tensión interna entre un «constitucionalismo» no institucionalizado y un «autoritarismo tecnocrático» provenientes de las extracciones socioeconómicas y culturales de su cuerpo de oficiales. La tesis si bien se formula dentro de un marco teórico marxista, que incorpora la noción de hegemonía de Gramsci, tiene desde mi perspectiva dos méritos que no tienen el resto de los trabajos de la época. El primero, es que aborda la «relación civil-militar» desde una concepción interaccional en la coyuntura política. Lo segundo, que incorpora variables exógenas a la relación civil-militar, que permiten entender la profesionalización militar en un contexto de pugnas internas a la sociedad. No obstante, al aplicar un enfoque que sobredetermina la variable externa sobre los actores locales, reduce el rol de la agencia de los actores en la coyuntura. El resultado de ello es que pudiendo realizar un abordaje mucho más matizado de la «relación cívico-militar» termina cayendo en un irreductible organicista del rol de las Fuerzas Armadas en el Estado: «Un hecho coyuntural (la exis-

33.- Jaime Llabrás, *Chilean Armed Forces and the Coup d'Etat in 1973*, Montreal, Mc Gill University, 1977.

tencia de militares constitucionalistas o progresistas) no podía explicar otro hecho estructural, el rol de las Fuerzas Armadas en el estado burgués (tanto en el contenido de clase como la formación del hombre-militar)».

El segundo de los trabajos relevantes de esta corriente fue el ensayo de Hernán Ramírez Necochea que tiene una aproximación similar a la de Llabrás, pero de larga data, partiendo en el siglo XIX. Tiene el mérito que permite poner la visión desde una perspectiva de larga duración, pero tiene el problema que al ser una mirada panorámica, hay aspectos cruciales que no logra desarrollar para poder identificar la manera en que la «relación civil-militar» se expresa en las transformaciones específicas de la profesionalización militar, el desarrollo institucional y cultural^[34]. Cabe mencionar, que el trabajo de Riesman y Rivas efectuó un ejercicio similar, pero de menor envergadura^[35].

En la década de 1980 una serie de trabajos profundizaron «la relación civil-militar» desde los aportes de Janowitz y Huntington. Dentro de los trabajos destacables de investigación destacan los de Genaro Arriagada, que a partir de las claves de la profesionalización militar buscó dar cuenta de la manera en cómo «la relación civil-militar» cristalizó en una determinada doctrina y orientación política. Sus primeros trabajos se abocaron a efectuar una genealogía de la contrasubversión en el discurso de seguridad nacional^[36], para posteriormente

34.- Hernán Ramírez Necochea, *Fuerzas Armadas y Políticas en Chile. 1810-1970: Antecedentes para una historia*, Ciudad de la Habana, Casa de las Américas, 1985.

35.- Fernando Reismann y Elizabeth Rivas, *Las Fuerzas Armadas de Chile: un caso de penetración imperialista*, La Habana, Editora de Ciencias Sociales, 1976.

36.- Genaro Arriagada, «Seguridad Nacional y Política», *Seguridad Nacional y bien común*, Santiago de Chile, CISEC, 1976 y «La izquierda y un nuevo militarismo». *Subversión y contrasubversión*, Santiago de Chile, CISEC, 1978.

decantar en una investigación sobre la manera en que el profesionalismo militar en el Ejército derivó durante la dictadura militar en el desarrollo de una política específica, redefiniendo con ello la relación civil-militar desde el Estado a través del control personalista y corporativo de las instituciones por parte de las Fuerzas Armadas. Esta visión doctrinaria, será un punto de la llegada de transformaciones institucionales, organizacionales y culturales sobre la base de la recepción de la doctrina de seguridad nacional, en boga en la época, y el desarrollo de un anticomunismo institucionalizado: «El anticomunismo en el Ejército no era una consecuencia de la campaña propagandística de la derecha en la década de 1960 e inicios de 1970, sino una tradición largamente asentada»^[37].

En contrapunto con esta visión, a mediados de la década de 1970 en un trabajo de poca difusión y circulación en el debate académica nacional, Frederick Nunn publicó un ensayo de la relaciones civiles-militares en Chile desde 1810 hasta el golpe de Estado. En el trabajo, afirmó una tesis crítica en relación con el carácter externo de la influencia del golpe, que remarcó sobre todo los factores internos tales como el profesionalismo, su desarrollo institucional y su vinculación con el sistema político, de manera acertada. No obstante, desatendió las transformaciones doctrinarias, el anticomunismo y el desarrollo dentro de las propias instituciones llegando a una concepción *militarista* del golpe de Estado que no consideraba las variables políticas externas e internas: «Un golpe militar es un golpe militar y el régimen resultante es un régimen militar, especialmente si uniformados son los que crean y ejecutan las políticas». Agregando que, «el golpe del 11 de septiembre de 1973 fue más el resultado

de presiones internas que de fuerzas externas ejercidas a través de intrigas»^[38].

En contrapunto con esta mirada, los trabajos de Chateau y Tapia^[39] contribuyeron en la época a relevar los aspectos vinculados con el desarrollo doctrinario e institucional de la seguridad nacional. Trabajos posteriores, entre ellos los de Felipe Agüero, Augusto Varas y Carlos Maldonado, enfatizaron la tesis del constitucionalismo formal de las FF. AA. chilenas como resultado de su alejamiento del sistema político en la década de 1930, señalado como un elemento de estabilización del mismo, condición de posibilidad para el desarrollo de un proceso de profesionalización militar que en la década de 1960-1970 las llevará a una recepción sui géneris de la doctrina de seguridad nacional, producto de la influencia norteamericana en materia de seguridad y defensa^[40]. Posteriormente esta tesis fue complementada, apuntando a las pervivencias de una matriz sociopolítica intervencionista en lo estatal al interior de las FF.AA., dada la prevalencia de las influencias de la corriente «ibañista», que concebían el rol de los institutos militares como agentes desarrollistas, con capacidad de implementar reformas políticas y sociales en desmedro de una línea represiva de matriz contrasubversiva^[41].

38.- Frederick Nunn, *The Military in Chilean History, Essay on Civil-Military Relation, 1810-1973*, Alburqueque, University of New Mexico Press, 1976, pp. 396-397.

39.- Jorge Tapia, *El Terrorismo de Estado: la Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*, México D.F., Nueva Imagen-Nueva Sociedad, 1980 y Jorge Chateau, *Seguridad nacional y guerra antisubversiva*, Santiago de Chile, Documento de Trabajo, Programa FLACSO-Santiago, 185, 1985.

40.- Carlos Maldonado, *Entre la Reacción Civilista y Constitucionalismo Formal: Las Fuerzas Armadas chilenas en el periodo 1931-1938*, Santiago de Chile, FLACSO, 1988 y A. Varas, *Los militares en el poder*, 1987.

41.- Verónica Valdivia, *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet. Chile, 1960-1980*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2003.

37.- Genaro Arriagada, *La política militar de Pinochet*, Santiago de Chile, Salesianos, 1985, p. 47.

Todo estos factores se destacan en desmedro de una serie de consideraciones sobre la participación permanente y activa de los militares en labores de represión política y seguridad nacional, a la que fueron progresivamente incorporándose en las diversas coyunturas políticas de la segunda mitad del siglo XX, posibilitada por una serie de reformas institucionales introducidas por los actores civiles y políticos, como una manera de contener el movimiento popular y criminalizar la emergencia de partidos marxistas, cuyos principales actores fueron el Partido Comunista de Chile (PCCH) y el Partido Socialista de Chile (PS). Visto desde la mediana duración, la imagen de la excepcionalidad y la estabilidad del régimen democrático chileno y de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, tiende a opacar el proceso de construcción de una serie de dispositivos jurídicos y burocráticos que posibilitan el desarrollo de una práctica estatal de represión que dotó a las instituciones militares de una relevancia preponderante en materia de contrasubversión y seguridad nacional y que construyó a lo largo del siglo XX una relación civil-militar con una presencia permanente de las Fuerzas Armadas.

Si bien una serie de trabajos han explorado sobre la óptica contrasubversiva en las Fuerzas Armadas chilenas para el período 1938-1973, destacando la recepción de la doctrina de la guerra contrasubversiva y de la doctrina de seguridad nacional^[42], no se ha resaltado el proceso de implementación efectivo de dispositivos y mecanismos estatales de represión que —sin enmarcarse en estas consideraciones teóricas sobre la contrasubversión— venían relevando y posicionando a las Fuerzas Armadas como actores fundamentales

42.- C. Gutiérrez., *La contrasubversión como política*.

en materia de represión, seguridad y contrasubversión^[43]. La asimilación de las labores y mecanismos contrasubversivos a la recepción de la influencia doctrinaria del Ejército norteamericano tiende a dificultar la identificación de los dispositivos construidos por el Estado para tales efectos, previo a la Guerra Fría interamericana y esta agencia a los actores nacionales en materia de seguridad nacional y contrasubversión^[44].

De manera indirecta, la narrativa explicativa que destaca la retirada institucional de las Fuerzas Armadas del sistema político, bajo una subordinación formal al poder civil, sumada a la narrativa de la estabilidad institucional, tiende a dejar en un segundo lugar y restarles protagonismo explicativo a las irrupciones del Ejército en materia de represión política por motivos de orden interno policial en la segunda mitad del siglo XX, así como la utilización de estas, por parte de diversos Gobiernos de coaliciones que contaron con el apoyo de los partidos comunista y socialista: los Gobiernos de los presidentes del Partido Radical, Pedro Aguirre Cerda, 1938-1941; Juan Antonio Ríos, 1941-1946; Gabriel González Videla, 1946-1952 y el Gobierno de Salvador Allende de la Unidad Popular (UP), entre 1970-1973. Esta herramienta explicativa lleva a considerar los hechos represivos en los que participaron las Fuerzas Armadas como una situación anó-

43.- Pablo Seguel, «Las Comandancias de Áreas Jurisdiccionales de Seguridad Interior (CAJSI): el dispositivo de seguridad nacional estratégico para el involucramiento de las FF.AA. en la represión estatal en Chile, 1938-1974», *Sudamericana: Revista de Ciencias Sociales*, 16 (2023), pp. 36-75.

44.- Verónica Valdivia, *Pisagua, 1948. Anticomunismo y militarización política en Chile*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2021 y Pablo Seguel, *Soldados de la represión. Anticomunismo, contrasubversión y seguridad nacional en las Fuerzas Armadas chilenas, 1970-1975*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2022.

mala en la historia republicana construida sobre los pilares institucionales de la Constitución de 1925. Por otra parte, revisada en perspectiva de mediana duración, la herramienta explicativa de la influencia externa tiende a distorsionar los mecanismos y las pulsiones contrasubversivas del Ejército y de los actores civiles que, desde comienzos del siglo XX, en el período de inestabilidad político previo y posterior a la Constitución de 1925, concebían la represión bajo un prisma anticomunista, contrasubversivo y como el complemento necesario para la implementación de reformas políticas y sociales. Como indica el investigador norteamericano John Bawden:

«Los soldados chilenos tenían su propio punto de vista arraigado en sus tradiciones, historia y consideración de su lugar en el mundo como un Estado en desarrollo. La influencia militar norteamericana nunca abrumó las tradiciones nacionales o las preocupaciones locales de soldados profesionales que contaban con instalaciones de formación avanzada, sentimientos anticomunistas, y largas tradiciones intelectuales nativas antes de la era de la hegemonía norteamericana»^[45].

El otro conjunto de trabajos influyentes sobre la dictadura militar enfatiza el aspecto preponderante de la personalidad de los militares que condujeron el golpe de Estado. Esto les permite enfatizar los aspectos propiamente políticos del régimen, como interpretar los momentos represivos de la dictadura de acuerdo con los atributos de los líderes de las instituciones militares. Así por ejemplo el trabajo de Constable y Valenzuela, si bien inscribe el personalismo

45.- John Bawden, *The Pinochet Generation. The Chilean military in the twenty century*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2016, p. 4.

del régimen en el marco de la trayectoria institucional, el factor individual es una clave interpretativa fuerte del acentuamiento del anticomunismo y la contrasubversión en las Fuerzas Armadas^[46].

En esa misma sintonía, los trabajos de Arriagada^[47] y Huneus ponderan en el factor individual un elemento preponderante. El más influyente es la obra de Huneus, quien señala que la peculiaridad de la dictadura militar chilena en relación con las dictaduras de América Latina se origina en tres «dimensiones estructurales que, siendo analíticamente distintas, se relacionan entre sí»^[48]. La primera de ellas es el empleo de la violencia y la coerción para la construcción de un Estado policial, del cual la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional) fue su elemento central. El segundo, es la dimensión económica y el carácter de las reformas llevadas adelante que desmantelaron el Estado de bienestar construido durante el siglo XX. Finalmente, «la figura del general Pinochet, que integró estos componentes». Todo lo anterior «estableció un régimen político con un bajo nivel de institucionalización, que favoreció la decisión de Pinochet de convertirse en su principal figura y que llevó a identificar su persona con el orden político, concentrando un enorme poder; pero recibiendo el rechazo de la opinión pública internacional y de la oposición en Chile»^[49]. Todo lo cual permitió construir la democracia protegida y autoritaria legada como herencia en la transición.

46.- Patricia Constable y Arturo Valenzuela, *Una nación de enemigos. Chile bajo Pinochet*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013 [1991].

47.- Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago de Chile, Editorial Sudamericana, 1998.

48.- Carlos Huneus, *El régimen de Pinochet*, Santiago de Chile, Taurus, 2016, p. 60.

49.- C. Huneus, *El régimen de Pinochet*, p. 61.

La detención de Augusto Pinochet en Londres en 1998 marcó una inflexión en los estudios sobre la «relación civil-militar», los que con motivos de la conmemoración de los treinta años del golpe de Estado abordaron el rol de los militares en el sistema político y en el golpe de Estado. Uno de los ensayos de revisionismo más lúcido fue escrito por Felipe Agüero, el que parte de la constatación de la desconsideración de las ciencias sociales respecto al rol de las Fuerzas Armadas en el proceso político reciente. Según Agüero:

«A partir del vínculo y poder de los militares con los civiles —claves para comprender el curso del proceso de transición y profundización democrática— ha sido central el papel de las Fuerzas Armadas en las instituciones del nuevo régimen. La fuerte posición de los militares en ellas, junto a la continuación de turbulencias emanadas de actos de rebeldía y abierto desafío a las nuevas autoridades por parte de jefes castrenses, pusieron en el tapete los temas del control civil o poder democrático sobre dicha institución y sus dificultades»^[50].

En 2004, David Álvarez publicó un trabajo que, siguiendo la ruta investigativa de Agüero, profundizó en los tres momentos identificados por este en el retorno democrático, por la trayectoria de Pinochet en el poder del Ejército, luego como senador vitalicio, hasta su procesamiento en Londres en 1998 y su posterior desafuero en el 2000: un periodo de confrontación política contra el poder ejecutivo bajo la administración de Patricio Aylwin (1990-1994). Esto fue seguido por un periodo de apaciguamiento de las relaciones, apalancado por el desincetivo del ejecutivo a avanzar en la agenda de

50.- Felipe Agüero, «30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad», *Revista de Ciencia Política*, 2, (2003), p. 259.

derechos humanos y rendición de cuentas por corrupción. Finalmente, vino un periodo de catarsis, que abarcó desde la detención de Pinochet hasta el «nunca más» del general Juan Emilio Cheyre, que permitió al Ejército y las FF.AA. desmarcarse de la figura de Pinochet, el reconocimiento a las violaciones a los derechos humanos y el intento por reconstruir una relación civil-militar transversal, basada en la colaboración profesional^[51].

En 2008, Marcos Robledo profundizó esta línea interpretativa, en un trabajo que llegó hasta las reformas constitucionales efectuadas por el presidente Ricardo Lagos, que restituyeron las facultades presidenciales sobre las FF.AA. y a generar el Informe Nacional Sobre Prisión Política y Tortura^[52]. Con posterioridad Robledo profundizó este análisis para el periodo completo de la concertación^[53], hasta llegar al trabajo de Flisfisch y Robledo para el PNUD, que efectúa la revisión más sistemática sobre la «relación civil-militar» en la postransición^[54].

Otro trabajo que aborda esta problemática es el ensayo de Jesús Rodríguez, quien aborda el desarrollo de la «relación civil-militar» desde el Gobierno de Eduardo Frei Montalva hasta el segundo mandato de la

51.- David Álvarez, «Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares», *Informe final del concurso: El papel de las Fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*, Programa Regional de Becas, CLACSO, 2004.

52.- Marcos Robledo, «Democratic Consolidation in Chilean Civil-Military Relation: 1990-2005», en Bruneau, Thomas C., y Trinkunas, Harold (Eds.), *Global Politics of Defense Reform*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 95-126.

53.- Florina Matei y Marcos Robledo, «Democratic civilian control and military effectiveness: Chile», en Thomas Bruneau y Florina Matei (ed.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, London and New York Routledge, 2012, pp. 283-295.

54.- A. Flisfisch y M. Robledo, *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile*.



General Juan Emilio Cheyre recibiendo condecoración por parte del presidente Ricardo Lagos a comienzos del año 2000 (Fuente: diarioeldia.cl).

presidenta Michele Bachelet. Sostiene que el vínculo entre civiles y militares avanzó de una profundización a una «inadvertida regresión», gatillada, sobre todo —a juicio del autor— por errores de gestión política^[55]. Finalmente, el trabajo de José Miguel Piuzzi pone el énfasis de las transformaciones socioculturales y del escenario político internacional en las Fuerzas Armadas, más que en sus vínculos con el poder civil y cómo esa relación confluye en la gobernabilidad democrática^[56].

En síntesis, a cincuenta años del golpe de Estado el debate académico ha transitado desde una desatención de la «relación civil-militar» como una variable explicati-

va relevante para analizar el quiebre de la democracia y el proceso de transición democrática, hacia una comprensión de esta como una clave interpretativa de las tensiones y dificultades de la transición y consolidación democrática. Como se propone en este trabajo, la «relación civil-militar» constituye un aspecto crucial para analizar la democracia chilena, siendo la deuda de colaboración y rendición de cuentas en materia de derechos humanos uno de los principales desafíos pendientes para una recomposición democrática, con legitimidad social, de la gobernabilidad democrática de la defensa y el desarrollo del país, que permita romper con el legado institucional de la dictadura y la percepción de que las Fuerzas Armadas representan a un sector político específico de la sociedad en vez de que constituyen un patrimonio de todos los chilenos.

55.- Jesús Rodríguez, *Historia de la relación civil-militar en Chile. Desde Eduardo Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2018.

56.- José Miguel Piuzzi, *Fuerzas Armadas y Sociedad. Efectos de los cambios socioculturales y de los nuevos escenarios de la singularidad de lo militar*, Santiago de Chile, Historia Chilena, 2021.

La relación civil militar en Chile a 50 años del golpe de Estado

«El Ejército estuvo, por decisión propia o forzado por política partidista, inmerso en la contingencia social y política del país [...] El Ejército está llamado a dar soluciones militares a problemas militares. Cuando las situaciones son estrictamente políticas o sociales, recurrir a él no las resolverá. Hacer uso de la institución armada, incluso con mandato legal, en tareas internas que no sean aquellas relacionadas con las operaciones de apoyo a la comunidad, hace que una parte de la población las perciba como una maniobra partidista del gobierno de turno».

General Ricardo Martínez Menentau^[57]

La «relación civil-militar» en la actualidad está cruzada por las circunstancias del golpe de Estado y el proceso de transición democrática, sobre todo desde el punto de vista de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar y el control efectivo que tienen las autoridades civiles sobre una institución fundamental para el Estado y la nación. Retomando el planteamiento que sostiene este trabajo, la reconstrucción del vínculo de la «relación civil-militar» ha sido una tarea complicada desde el punto de vista político, institucional, organizacional y cultural a lo largo de las décadas posteriores al golpe, por cuanto su participación activa en la dictadura militar generó un proceso de identificación con el legado institucional del régimen, un compromiso colectivo con militares procesados y condenados por violaciones a los derechos humanos y una afinidad política con el mundo conservador.

57.- Ricardo Martínez Menentau, *Un Ejército de todos*, Santiago de Chile, JC Sáez Editor, 2023, p. 123.

Este, al menos durante los primeros años de la transición democrática, cerró filas con la defensa corporativa de los institutos armados ante las presiones del poder ejecutivo y la sociedad civil por rendición de cuentas en materia de derechos humanos y probidad.

La primera de las claves está vinculada con la institucionalización de las Fuerzas Armadas durante la dictadura militar a partir de la utilización de estas en labores directivas gubernamentales, en colaboración con civiles, represivas y de inteligencia. Ese compromiso político también generó un compromiso de sangre con la impunidad, que está en la base de los llamados «pactos de silencio» y con la resistencia que manifestó durante décadas el sector para aceptar sus responsabilidades en el quiebre de la democracia y las violaciones a los derechos humanos cometidos en dictadura. La segunda relación está relacionada con el poder de control supra institucional otorgado a las mismas a través de la Constitución de 1980, que se extendió hasta las reformas constitucionales de 2005 y la reforma definitiva a la gobernanza de la defensa en la primera década del siglo XXI. La tercera se vincula con la progresiva apertura a civiles en las labores de definición de las políticas de la defensa nacional. Finalmente, el último aspecto se relaciona con el control y la rendición de cuentas efectivas del Ejército en situaciones que las involucran en delitos de corrupción y mal uso de recursos públicos.

La «relación cívico-militar» durante la dictadura

Tras el golpe de Estado se instaló una cruenta dictadura militar apoyada por civiles que durante 17 años gobernó el país a través de la concentración de los poderes del Estado, la supresión de las libertades y derechos políticos, la disolución de Tribunal Constitucional, la subordinación y omisión

de jurisdiccionalidad del poder judicial y del organismo de control de legalidad (Contraloría General de la República de Chile). En ese contexto, «la Corte Suprema cedió el terreno para la acción discrecional del aparato represivo, abdicó de sus funciones jurisdiccionales y de control sobre los tribunales militares en tiempo de guerra, hizo caso omiso de los abusos que a diario se cometían desde el Estado en contra de personas que fueron dejadas en absoluto desamparo al interior de centros de detención ilegales, y al rechazó de cada uno de los recursos presentados»^[58] en lo que en una sentencia posterior la Corte Interamericana de Derechos Humanos calificó como una «corte adicta al régimen autoritario militar»^[59].

Las consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos, como han expresado las Comisiones de Verdad y Reconciliación son un total de 3.227 personas ejecutadas y/o desaparecidas, 38.254 víctimas de prisión política y tortura y 250.000 chilenos y chilenas exiliados^[60]. Para la vulneración de los derechos fundamentales de 41.730 personas la dictadura utilizó al menos 1.132 centros clandestinos de detención, tortura y exterminio, extendiéndose la represión y violencia dictatorial por todos los rincones del país. La intensidad de la represión fue variando en el tiempo, arribando a una caracterización que distingue entre (1) el periodo de represión masivo de la dictadura militar, que va desde septiembre a

diciembre de 1973; (2) un periodo de represión selectivo que va desde enero de 1973 hasta 1978; (3) y un periodo de una llamada «represión institucionalizada» que va desde ese año hasta marzo de 1990 (ver Tabla 2).

Pero como toda dictadura, la violación de los derechos fundamentales de la población fue la culminación de una serie de restricciones de derechos civiles y políticos. Esto tuvo como condición la concentración de los poderes del Estado, la subordinación y/u omisión del poder judicial y la omisión del control de legalidad estatal llevado adelante por la Contraloría General de la República. Bajo la ficción de la existencia de una «guerra interna», la dictadura procedió a declarar los estados de excepción constitucional de sitio y de emergencia y a partir de la excepcionalidad jurídica a gobernar bajo decretos y bandos militares. Así, disolvió el Parlamento, proscribió los partidos políticos, prohibió el derecho de asociación (sindical y política), prohibió la libertad de información, de opinión y reunió los poderes legislativo y ejecutivo en una Junta Militar de Gobierno conformada por los comandantes en jefe de la Fuerzas Armadas y el director general de Carabineros. La concentración de poderes, la prohibición de derechos civiles y políticos y la colaboración de amplios sectores civiles, tanto empresariales como políticos, permitieron que la dictadura se instalara, se justificara a sí misma y se institucionalizara a lo largo de 17 años.

Para la vulneración de los derechos fundamentales, la dictadura utilizó a las Fuerzas Armadas, policías (Investigaciones y Carabineros de Chile), Gendarmería (el organismo público a cargo de las prisiones), la Secretaría Ejecutiva Nacional de Detenidos (SENDET) y la creación de dos policías políticas: la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) desde octubre de 1973, y formalmente desde 1974 hasta 1977, y la Cen-

58.- Karina Fernández, «Breve análisis de la jurisprudencia chilena, en relación a las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar», *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, vol. 8, 1 (2010), pp. 467-488.

59.- Dictamen de Humberto Nogueira Alcalá, en el caso «Almonacid Arellano y otros Vs. Chile», Sentencia del 26 de septiembre de 2006, Serie C nº 154, p. 23.

60.- El Estado chileno no posee una cifra oficial de personas exiliadas. La estimación de las 250.000 personas fue efectuada a partir de balances generados por la Oficina Nacional de Retorno a comienzo de la década de 1990.

Tabla 2. Cifras oficiales de víctimas de violaciones a los DDHH reconocidos por el Estado Chileno

Comisión de Verdad y Reconciliación	Ejecutados	D.D.	P. P. y Tortura
Informe Comisión Nacional Sobre Verdad y Reconciliación (1991)	1.216	1.082	
Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996)	776	123	
Informe Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura (2004)			28.459
Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (2011)	25	5	9.795
Totales desagregados	2.017	1210	38.254
Totales	3.227		38.254
Total de víctimas de violaciones a los derechos humanos	41.481		

Fuente: Elaboración propia.

tral Nacional de Informaciones (CNI) desde 1977 hasta su disolución en 1990. Pero la violación de los derechos humanos no solo necesita agentes uniformados en las calles, deteniendo, torturando y ejecutando personas identificadas como «enemigos del Estado». Se necesitan también agentes civiles destinados a la restricción y control de los derechos civiles y políticos, contribuyendo a la construcción del proyecto cultural de la dictadura, preparando las campañas de guerra psicológicas desde las agencias del Estado, manipulando la opinión pública, difamando a los opositores, produciendo decretos que se transformaran por el peso de la fuerza en leyes y reformas institucionales. Agencias como la Dirección Nacional de Comunicación Social (DINACOS), la Dirección de Relaciones Humanas -ambas de la Secretaría General de Gobierno-, el Comité Creativo de la Junta Militar, la Oficina de Censura Previa, el Consejo de Calificación Cinematográfica y el control de la producción editorial a través de la censura de libros y revistas cumplieron este papel. Producir y reproducir una dictadura es un

desafío colectivo que excede con creces a una tropa de obedientes oficiales conflagrados contra el poder constituido. Adentrarnos en la zona gris de la corresponsabilidad civil es una de las agendas que a 50 años del golpe de Estado sigue siendo una deuda pendiente de la sociedad chilena y de la investigación académica: es decir, el rol de las personas comunes y corrientes en la vida cotidiana del régimen.

Las violaciones a los derechos humanos no sólo se practicaron dentro de las fronteras nacionales. Coherente con la visión de la dictadura que se atribuía una misión civilizatoria a escala planetaria de defensa de las sociedades cristianas occidentales, herederas de la tradición hispanoamericana y grecorromana, su lucha contra el «comunismo internacional» se desarrolló en los más diversos lugares. Para ello convocó en 1974 a diversos servicios y organismos de seguridad e inteligencia del Cono Sur a conformar la Red Cóndor para el desarrollo de misiones extraterritoriales contra los enemigos de los Estados y la civilización occidental.

Ante este escenario de control social y represión generalizada, desde la sociedad civil y desde el ámbito internacional, la solidaridad con las personas que estaban siendo perseguidas y fueron víctimas de la represión estatal fue central. Como han reconocido diversas investigaciones académicas, ante la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas institucionales por parte de una dictadura, sólo es la presión de la sociedad civil que, rompiendo el cerco del miedo y la represión, a través del registro y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos puede contener la represión dictatorial. El movimiento de derechos humanos surgió de tres fuentes: los organismos eclesiásticos y ecuménicos, la institución familiar y los partidos políticos. El rol de las iglesias y organismos ecuménicos fue importante desde la temprana creación del Comité de Cooperación para la Paz en Chile (COPACHI o Comité Pro Paz) el 4 de octubre de 1973 por el Arzobispado de Santiago, reuniendo la acción de la iglesia católica y judía, y el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados (CONAR).

A través de la acción de denuncia judicial mediante la presentación de recursos de amparos y mediante la solidaridad y asistencia para el exilio, el Comité Pro Paz tuvo un rol importante hasta su disolución por presiones de la dictadura en diciembre de 1975. No obstante, la iglesia católica no cejó en su esfuerzo y pese a las presiones del régimen, creó en enero de 1976 con un mayor rango eclesiástico a la institución que se constituirá en el principal organismo de defensa de los derechos humanos en Chile: la Vicaría de la Solidaridad. Por su parte, el CONA, disuelto a comienzos de abril de 1975, fue continuado a través de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), inspirado en una perspectiva cristiana de liberación y de dignidad de las personas. De modo paralelo y en

coordinación con ambos, surgió en 1977 el Servicio de Paz y Justicia para promover la articulación de jóvenes, la no violencia y la defensa de los derechos humanos. Al amparo de las acciones de estas instituciones, desde mediados de la década de 1970 los sobrevivientes y familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos comenzaron a conformar sus organizaciones partiendo con la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) en 1974, la Agrupación de Familiares de Presos Políticos (AFPP) en 1976 y la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP) en 1978, entre otros. Finalmente, desde el amparo de las redes de las organizaciones políticas surgieron hacia finales de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980, la Comisión Chilena de Derechos Humanos, el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU) y el Movimiento contra la Tortura Sebastián Acevedo, entre un total de al menos veinticuatro organizaciones de derechos humanos (ver Tabla 3).

En el ámbito del sistema internacional e interamericano de DDHH, la presión contra la dictadura militar implicó un mayor protagonismo exterior al prescindir en el escenario nacional del resguardo de los derechos humanos por parte del poder judicial. El Estado chileno bajo la dictadura quedó aislado diplomáticamente, teniendo un bajo reconocimiento internacional. De hecho, Pinochet solo fue invitado a una visita protocolar a Paraguay en 1974 bajo el Gobierno del dictador Alfredo Stroessner y a España con motivo del funeral del dictador Francisco Franco en 1975. Su último intento diplomático fue en 1980 en el frustrado viaje a Filipinas para encontrarse con el dictador Ferdinand Marcos, quien horas antes de recibirlo canceló el encuentro.

A nivel de los organismos multilaterales, tanto desde la Organización de las Nacio-

Tabla 3. Organizaciones de derechos humanos conformadas durante la dictadura militar

Año	Organismo
1973	Comité de Cooperación para la Paz en Chile (Comité Pro Paz)
	Comité Nacional de Ayuda de los Refugiados (CONAR)
1974	Agrupación de Familiares de Detenidos de Desaparecidos (AFDD)
1975	Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC)
1976	Vicaría de la Solidaridad
	Agrupación de Familiares de Presos Políticos (AFPP)
1977	Servicio Paz y Justicia, SERPAJ
1978	Comité Pro Retorno de Exiliados, CPRE
	Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP)
	Comisión Chilena de Derechos Humanos
	Comisión Nacional Pro Derechos Juveniles (CODEJU)
	Amnistía Internacional -Sección Chilena
1979	Programa de Derechos Humanos de la Academia de Humanismo Cristiano
	Fundación Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia (PIDEE)
1980	<i>Coordinadora de Agrupaciones de Familiares de Víctimas de la Represión</i>
	Agrupación de Familiares de Víctimas de la Represión
	Agrupación de Familiares de Relegados y Ex Relegados (AFAREL)
	Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU)
1983	Movimiento Contra la Tortura Sebastián Acevedo
	Comisión Nacional Contra la Tortura
1984	Comisión Coordinadora Problema Exilio Retorno
	Plenario de Organismo de Derechos Humanos
1985	Centro de Salud Mental y Derechos Humanos (CINTRAS)
1988	Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS)

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Patricio Orellana y Elizabeth Quay, El movimiento de derechos humanos en Chile, 1973-1990, Santiago de Chile, Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1991 y Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura, Informe de la Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura, Santiago de Chile, La Nación S.A., 2005.

nes Unidas (ONU), como de la Organización de Estados Americanos (OEA) por intermedio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se desarrollaron constantes pronunciamientos, informes y mecanismos de supervisión y protección de los derechos fundamentales. En el marco del sistema internacional, desde 1973 hasta 1990 se emitieron pronunciamientos condenatorios contra Chile por violaciones a los DDHH a través de diversas instancias:

la propia Asamblea General de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos dependiente del Consejo Económico y Social y la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías. Chile en ese sentido, como reconoce el Informe Valech (2004) «se transformaría en un caso paradigmático con relación al perfeccionamiento de los mecanismos de control del sistema universal en materia de derechos humanos» (p.196).

De hecho, los desafíos que supuso el caso chileno para la ONU implicó la generación de nuevos mecanismos de recolección de información y de rendiciones de cuentas, como lo fue la creación en 1975 del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para reportar la situación del país y la creación del relator especial sobre Chile para informar a la propia Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General de la ONU. Por su parte, al alero de la OEA y de la CIDH desde los primeros días de la dictadura se requirió información a las autoridades, se efectuaron visitas *in loco* (en julio y agosto de 1974), se elaboraron una serie de informes especiales sobre Chile (1974, 1976, 1977 y 1985), además de incorporarse capítulos especiales sobre Chile en los informes anuales.

Por todas las presiones que se fueron generando a nivel internacional y nacional, y la crisis que generó el asesinato de Orlando Letelier en 1976 —ex canciller del presidente Salvador Allende—, la dictadura procedió a dar un giro en su política de represión y control social tras la disolución de la DINA y su reemplazo por la CNI en 1977. También permitió la apertura de algunos medios de comunicación de oposición. A finales de ese año fue presentado el informe especial sobre Chile elaborado por el relator especial de la ONU, Ghulam Alli Allana y aprobado en la Asamblea General por una amplia mayoría. Por todas estas presiones a comienzos de 1978 la dictadura organizó un plebiscito que consultaba al país

«Frente a la agresión internacional desatada en contra del gobierno de nuestra patria, respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país».

Para reforzar la inmunidad ante las críticas internacionales y nacionales, la dictadura emitió en 1978 el Decreto Ley de Amnistía para los delitos cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 hasta el 10 de marzo de 1978 a todas aquellas personas implicadas en actos delictivos en calidad de autores, cómplices y encubridores. Paralelamente a esto, la dictadura caducó el estado de sitio «en tiempos de guerra» vigente de 1973, dejando en vigencia el estado de emergencia. Pese a estos esfuerzos, el 30 de noviembre de 1978 la Vicaría de la Solidaridad dio a conocer los hallazgos de quince cuerpos de campesinos desaparecidos en la localidad de Isla de Maipo, en la región metropolitana. Meses más tarde y a comienzos de 1979, se volvieron a conocer nuevos casos de hallazgos de cuerpos inhumados ilegalmente por la dictadura en uno de los patios (el número 29) del cementerio general de Chile, ubicado en la región metropolitana y en el cementerio parroquial de la localidad de Yumbel, en la región del Ñuble. Por estos casos, hacia finales de 1978, Pinochet dio la instrucción de llevar adelante el denominado «Operativo Retiro de Televisores» en todas las guarniciones militares, que consistía en desenterrar los restos de ejecutados, borrar la evidencia material de estos crímenes y lanzar los restos al mar.

Tras la aprobación de la Constitución Política de la República de 1980 el régimen logró institucionalizar un modelo de sistema político de «democracia restringida» que consagró un Estado centralista y autoritario, que proscribió los partidos de orientación marxista, otorgando atribución de control supraestatal a las Fuerzas Armadas. Primero, consagró una jurisdicción propia a través de los tribunales militares (numeral 3, artículo 19°), un sistema de ascensos y promociones institucionales e inamovilidad de los comandantes en jefe



Presidente Patricio Aylwin y Augusto Pinochet a comienzos de la década de 1990 (Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

(artículo 93) y un carácter de garantes legales a través de su integración al Consejo Superior de Seguridad Nacional (artículos 95 y 96)^[61].

Paralelo a ello, desde finales de la década de 1970 y comienzos de 1980 se pusieron en marcha las reformas estructurales de la dictadura conocidas como las «siete modernizaciones», las que en su conjunto construyeron el marco institucional y de desarrollo económico del país, que hasta la fecha constituyen el legado político, económico e institucional del régimen.

A comienzos de 1982 estalló una profunda crisis económica que al año siguiente posibilitó la apertura de las primeras muestras masivas de descontento de la sociedad civil y de la oposición política, que se conocieron como las «jornadas de pro-

testa contra la dictadura» que se extendieron hasta el año 1986. Estas posibilitaron la entrada y conformación de los bloques políticos de la oposición entre la «Alianza Democrática» (1983-1988) —integrada por los partidos socialcristianos, socialdemócratas y de la renovación socialista— y el Movimiento Democrático Popular —formado por el Partido Comunista de Chile y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria—. Estas movilizaciones fueron acompañadas por la resistencia a la dictadura, fundamentalmente del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) —el brazo armado del PCCH— y el MIR, todos los que contribuyeron a presionar y desestabilizar a la dictadura. Esto propició la generación de un escenario de presión política, recrudeciendo casos de graves violaciones a los derechos humanos como lo fueron el asesinato del dirigente sindical Tucapel Jiménez (1983), el caso de «Los Degollados»

61.- *Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1981.

(1985), la Operación Alfa Carbón (1984) y la Operación Albania (1987), entre otras.

Pese a todas las presiones sociales y políticas, el itinerario institucional trazado por la Constitución de 1980 siguió su curso y en 1988 se realizó el plebiscito nacional, imponiéndose la opción del no por un 54,99%, a la permanencia del dictador por otros ocho años, a partir de 1989, frente a la opción del sí que obtuvo el 44.01%. La oposición política a la dictadura quedó escindida entre un grupo mayoritario de partidos de oposición que conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia que en las elecciones de 1989 presentó como su candidato al exsenador Patricio Aylwin Azocar, el cual terminó asumiendo la presidencia de la República para el periodo 1990-1994.

Este escenario político y social es importante para entender el sistema político chileno y la agenda de derechos humanos que se impulsará en las décadas siguientes, tanto desde el punto de vista de los temas y énfasis institucionales, sus actores y sus instituciones, como sus omisiones. Todo lo cual repercutirá en la manera en cómo decantó la «relación civil-militar», por los siguientes motivos.

Primero, el proceso de transición institucional siguió el itinerario establecido por la Constitución de 1980, lo que permitió generar una institucionalidad y un sistema político que otorgó una gran presencia y poder a los actores civiles, políticos y militares que condujeron la dictadura. La existencia de un organismo supra institucional de control, como el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), la permanencia como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de los integrantes salientes de la Junta Militar, la mantención de magistrados pro dictadura en la Corte Suprema y de Apelaciones en el poder judicial, la existencia de senadores designa-

dos y vitalicios y la formación de un sistema de partidos binominal, generó una dinámica de poder de dos grandes bloques, que replicaron el clivaje del plebiscito de 1988 en lo político.

Por ello, el legado político e institucional de la dictadura se constituyó en un elemento político e identitario fuerte de la oposición de derecha, que dificultó que avanzara en algunos ámbitos la agenda de justicia y derechos humanos al retorno democrático, así como la reconfiguración de la relación civil-militar, al menos hasta la detención en 1998 de Augusto Pinochet en Londres, que marcaría los ritmos.

En segundo lugar, esto permite entender también por qué los principales énfasis de la política de derechos humanos se colocaron en medidas de verdad y en la institucionalización del sistema nacional e internacional de derechos humanos, mediante la suscripción de los principales tratados, en la introducción de reformas políticas a la Constitución de 1980 y el desarrollo de la institucionalidad del país que permitiesen desarrollar una democracia plena con base en los principios rectores del sistema de derechos humanos y en la creación de instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

En tercer lugar, por este mismo marco político e institucional, en materia de justicia se efectuaron algunas reformas (las Leyes Cumplido), pero en general la estrategia que se adoptó entregó a los tribunales de justicia la competencia jurisdiccional descartándose la creación de tribunales especiales. Esto repercutió en que los ritmos y vaivenes de las condenas sobre los casos de derechos humanos recayera en las víctimas y familiares, contribuyendo a una revictimización y una «estigmatización» de la agenda de justicia y deuda pendiente.

La «relación cívico-militar» en la postransición

Al comienzo del Gobierno del presidente Patricio Aylwin, los derechos humanos se constituyeron a nivel programático de Gobierno en un componente central de las reformas políticas institucionales para la obtención de una plena democratización de las instituciones políticas, económicas y sociales: «Los derechos humanos constituyen uno de los fundamentos de la construcción de una sociedad democrática. Esto implica protegerlos y promoverlos en todos los ámbitos de la vida nacional».

Para ello, las principales medidas que se propuso el Gobierno fueron la adecuación de la institucionalidad al sistema internacional e interamericano de DDHH, la promoción de una política exterior de defensa y promoción de los derechos humanos, la derogación de las normas procesales que establece y el juzgamiento de los responsables.

En ese sentido, durante los primeros dos Gobiernos democráticos postdictadura (1990-2000) destacaron en materia de verdad la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990), el conocimiento público de su informe (1991) y la Ley 19.123 que creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992-1997).

La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación creada mediante Decreto Supremo n° 355 del 25 de abril de 1990 fue presidida por el jurista y político Raúl Rettig, ex embajador del presidente Salvador Allende, que tras diez meses de arduo trabajo entregó su informe el 8 de abril de 1991. El presidente Patricio Aylwin, al dar a conocer las principales pidió disculpas y señaló: «Al asumir el gobierno, dije que ésta es una herida abierta en el alma nacional, que sólo podríamos cicatrizar si procu-

rábamos reconciliarnos sobre las bases de la verdad y de la justicia».

Cabe destacar que las conclusiones del «Informe Rettig» no fueron reconocidas por todos los actores. El poder judicial negó las imputaciones que efectuó el informe, las FF.AA. —a excepción de la Fuerza Aérea de Chile (FACH)— tampoco reconocieron las responsabilidades que se le atribuyeron en las violaciones a los derechos humanos cometidas y algunos partidos de la derecha (la Unión Demócrata Independiente) tampoco lo hicieron. En el caso del Ejército, su oposición fue difundida a través de un documento público y fue de categórico rechazo al informe^[62].

Dado a que muchos casos no pudieron ser revisados por la Comisión Rettig, el 9 de febrero de 1992 se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación mediante la Ley 19.223. Esta extendió sus labores hasta febrero de 1994 y al finalizar publicó su informe, mundialmente conocido como «Informe Rettig» que reunió información de violaciones a los derechos humanos (ejecutados y desaparecidos).

No obstante, en materia de justicia se generaron contradicciones. A nivel de programa de Gobierno, se estableció que «el conocimiento de estos casos será radicado en los tribunales ordinarios de justicia, los que deberán conocer y juzgar conforme a las reglas del debido proceso de derecho, con pleno respeto a las garantías procesales de víctimas y victimarios». No obstante, al estar vigente el Decreto Ley de Amnistía de 1978 en la práctica solo pudo avanzar casos ocurridos con posterioridad a esa fecha. Esto configuró un escenario de tensiones en materia de justicia con los poderes fácticos, aún más cuando el Ejército efectuó el «Boinazo» el 28 de mayo de 1993, presionando

62.- Ejército de Chile, *Presentación del Ejército de Chile a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, Santiago de Chile, 1990.

por el avance de la investigación por el caso de corrupción del exdictador (los llamados «pinocheques») y de los casos de derechos humanos, en específico el de mayor repercusión internacional y que afectaba directamente a la plana de la disuelta DINA, la policía política de la dictadura.

Por las diversas presiones generadas en 1995, cuando asumió el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se buscó generar tranquilidad en las Fuerzas Armadas. Por una parte, a través del Decreto 580 del 14 de junio de 1995 se creó el penal Punta Peuco — una cárcel especial para militares condenados por casos de violaciones a los derechos humanos— y, por otra parte, ese mismo año el presidente Frei ordenó al Consejo de Defensa del Estado (CDE) que no procediera en la investigación por corrupción de los «pinocheques».

Este manejo de los casos fue fuertemente criticado por los partidos fuera de la coalición y por las diversas agrupaciones de DDHH, que comenzaron a entablar una tensa relación de colaboración y crítica con el poder ejecutivo en materia de derechos humanos. Por su parte, a las diversas causas que se comenzaron a presentar desde el retorno de la democracia hasta 1998, los tribunales aplicaron el decreto Ley de Amnistía. A pesar de aquello, el Gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle tuvo el mérito de crear el primer *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, impulsado por el ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma. Este instaló una política basada en la mutua necesidad de los civiles y los militares: «Ni la paz elimina la necesidad de las Fuerzas Armadas, ni la defensa es un asunto exclusivo de los militares»^[63].

Un punto de inflexión se generó en el año 1998. A comienzos de año, el 12 de enero el

abogado Eduardo Contreras y Gladys Marín —presidenta del Partido Comunista de Chile— interpusieron la primera querrela contra Augusto Pinochet (causa 2.182-98) en torno a la cual comenzarán a acumularse una gran cantidad de diligencias. Tras la detención de Augusto Pinochet en Londres en octubre de 1998, comenzó a generarse una ventana de transformaciones que permitió que en la siguiente década el Ejército se desmarcara del férreo respaldo dado al ex dictador Augusto Pinochet y se propiciaran las reformas a la Constitución de 1980 que otorgaban el rol garante a las Fuerzas Armadas.

Durante el Gobierno del presidente Lagos, los énfasis se colocaron en la consolidación del sistema internacional de derechos humanos y la construcción de un sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos. En la modificación de las normas jurídicas que dificultaban los procesos de investigación y que estipulaban penas y agravantes por delitos de orden político, la profundización de la búsqueda de la verdad respecto de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el abordaje de la situación de la presión política y las torturas y la construcción de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos. Estos dos últimos puntos marcaron una diferencia respecto de las administraciones lideradas por Aylwin y Frei. A nivel de políticas públicas destacó la *Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura* (2004) y la generación del programa «Programa No hay mañana sin ayer».

Desde el punto de vista de la política hacia el Ejército, el Gobierno de Lagos enfatizó las medidas para la generación de una relación civil-militar con mayor control. Al inicio de su administración Lagos señaló a la prensa que «me encargaré de demostrar al mundo que en Chile manda la autoridad elegida por el pueblo y que las Fuerzas Ar-

63.- José Rodríguez, *Historia de la relación civil-militar en Chile*, p. 90.

madras y de orden son entidades disciplinadas, obedientes y no deliberantes»^[64].

Al comienzo del 2002 la ministra de Defensa Michele Bachelet emitió un pronunciamiento favorable respecto al primer *Libro de la Defensa Nacional de Chile* al señalar que «por primera vez en nuestra historia... los civiles hemos asumido plenamente la dirección de la política de la defensa»^[65]. Hacia finales de año, el ejecutivo dio publicidad al segundo *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.

En ese contexto, se generó uno de los episodios mediáticos más relevantes para la «relación civil-militar», por cuanto el nuevo comandante en jefe del Ejército, el general Juan Emilio Cheyre, pronunció en junio de 2003 un histórico discurso que marcó una inflexión con el legado dictatorial previo: «Me refiero al nunca más de una clase política que fue incapaz de controlar la crisis que culminó en septiembre de 1973. Nunca más a los sectores que nos incitaron y avalaron oficialmente nuestro actuar en la crisis que provocaron. Nunca más excesos, crímenes, violencia y terrorismo. Nunca más un sector ausente y espectador pasivo. En fin, nunca más una sociedad chilena dividida»^[66]. Otro de los hitos relevantes a tener en consideración en un alejamiento público del Ejército con la figura de Pinochet y el reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos fue la declaración pública de ocho ex oficiales de alto rango que señalaron: «Estimamos que cualesquiera sean las condiciones bajo las cuales se efectuaron las exhumaciones, éstas constituyen acciones que no se condicen con el recto proceder que deben orientar la conducta militar [...] Lamentamos el dolor que

estos hechos han producido. Reconocemos la existencia de problemas en materia de derechos humanos, los que no pueden volver a repetirse»^[67].

Finalmente, las reformas constitucionales tramitadas por el presidente Lagos permitieron quitar el rango supraconstitucional como garantes del Estado que ostentaba el Ejército a través del Consejo Superior de Seguridad Nacional y la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas (D.S. n°100 de 17 de septiembre de 2005).

Durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010), el énfasis se colocó en consolidar la institucionalidad internacional de derechos humanos a través del impulso a la ratificación del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional, del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además se promovió la idea del expresidente Ricardo Lagos de crear el Defensor del Pueblo y se sentaron las bases para la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, se buscó dar continuidad al proceso de acreditación de ejecutados, de la búsqueda de detenidos y de la acreditación de víctimas de prisión política y tortura. En el ámbito de la defensa, se buscó consolidar el proceso de redefinición de la relación civil-militar, con la elaboración del tercer *Libro de la Defensa Nacional* publicado en 2010 donde la participación en el ámbito interno quedó definida para situaciones de catástrofe natural y en el internacional, se redefinió su rol de observador a actor. Ello implicó una definición de la política de defensa como «com-

64.- *Revista Qué Pasa*, 21 de marzo de 2000.

65.- J. Rodríguez, *Historia de la relación civil-militar en Chile*, p. 96.

66.- Discurso dado en la ciudad de Calama, el 13 de junio de 2003.

67.- «Ex generales ligados al régimen de Pinochet asumen responsabilidad en violaciones a los derechos humanos», *La Tercera*, 3 de julio de 2003.

prensiva, es decir, se funda en el principio de cooperación en el marco internacional, especialmente de las Naciones Unidas, haciendo suyos principios de nuestra política exterior»^[68].

Durante su mandato, el general Óscar Izurieta Ferrer asumió el cargo de tercer comandante en jefe del Ejército con posterioridad a Pinochet, quien le correspondió afrontar el funeral del dictador Augusto Pinochet, quien pese a sus intenciones iniciales, no tuvo una ceremonia de Estado; terminó siendo cremado y sus restos resguardados en una cripta en el predio Los Boldos, de propiedad de la familia del ex dictador. En el ámbito simbólico, en el año 2009 el Ejército renombró la Escuela de Infantería en homenaje al general Calos Prats asesinado por la dictadura chilena en Argentina en 1974.

Al comienzo de la década del 2010 los principales desafíos de la «relación civil-militar» estuvieron dados por la participación de las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a situaciones de riesgo y catástrofe (terremoto de febrero de 2010 y el mega incendio de 2014 en Valparaíso) y los casos de corrupción y malversación de fondos públicos a través de la utilización discrecional de la Ley Reservada del Cobre en 2014 conocido como «milicogate». No obstante, los hechos más complejos por sus reminiscencias políticas fue el manejo de la crisis política de octubre de 2019, utilizando el estado de excepción para el control del orden público y los casos de violaciones a los derechos humanos que se registraron en ese contexto. Al año siguiente, nuevamente se recurrió al Ejército esta vez bajo la figura del estado de catástrofe para contener la situación de orden y control interno originado por la pandemia.

68.- Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, 2010, p. 134.

A comienzos de la década de 2020, nuevos escenarios de crisis política presionan para que las Fuerzas Armadas se reincorporen en labores internas en un escenario de polarización política y de incertidumbre constitucional. La extensión de los estados de excepción constitucional en la zona fronteriza, para contener la crisis migratoria en el norte y la prolongación del estado de excepción en la Araucanía cerca de dos años más para abordar el conflicto con el pueblo mapuche, presionan a las instituciones armadas en una reconfiguración de la relación civil-militar que muestra indicios de un uso instrumental para resolver problemas que son de competencias del poder ejecutivo y de las instituciones civiles y de orden público.

Un balance provisional

El estudio de la «relación civil-militar» es un elemento estratégico del estudio del Estado, la política y la sociedad. Las Fuerzas Armadas constituyen unas de las claves de la modernización de los Estados contemporáneos al constituirse en las instituciones que monopolizan el uso legítimo de la fuerza física y que funcionalmente administran los medios de coerción estatal. La consideración de la «relación civil-militar» posibilita entender la doble dimensión de la coerción y el consenso en las dinámicas del poder político, permitiendo con ello comprender la manera en cómo las sociedades en distintos contextos procesan sus desacuerdos políticos, mediante los canales institucionales de resolución de las diferencias o utilizando los medios coercitivos para llevar adelante objetivos políticos contra la institucionalidad. En el caso de Chile, el estudio de la «relación civil-militar» muestra cómo desde los comienzos del Estado nacional, los militares han tenido un rol preponderante en diversos momen-

tos de transformación política e institucional, conduciendo, interrumpiendo y/o reorientando los procesos de modernización.

En las ciencias sociales y en las humanidades chilenas existe un consenso respecto al proceso de politización e involucramiento político de las Fuerzas Armadas en el despunte del siglo XX, tomando como foco el proceso constitucional de 1925 y la posterior dictadura del general Carlos Ibáñez del Campo. Con posterioridad, salvo algunos trabajos, el rol de los militares fue dejado en un segundo plano, desplazando su relevancia en parte de la historia reciente del país. Esto nos lleva a reconsiderar el rol de los militares chilenos en la segunda mitad del siglo XX, tanto en el golpe de Estado y la instalación de la dictadura militar, como en la transición y en la consolidación democrática.

La recomposición de la «relación civil-militar» en el proceso de consolidación democrática, requirió del alejamiento de las sombras del exdictador, para poder generar una gobernabilidad democrática sobre la defensa del país. No obstante, las crisis de confianza que arrastraron a las Fuerzas Armadas con el mega fraude por el uso de la Ley Reservada del Cobre en 2014, su utilización en labores de control de orden público en las protestas de 2019 y su utili-

zación como contingente para operaciones policiales ante al crisis migratoria y la profundización del conflicto en la Araucanía en los últimos años, presionan a la institución en un contexto de incertidumbre constitucional y polarización política que pone en riesgo la relación que se logró construir en el retorno a la democracia.

El estudio de la «relación civil-militar» nos permite mostrar algunas luces sobre este proceso, que a cincuenta años del golpe de Estado sigue constituyéndose en una clave de análisis realista de la política en el país. Así como uno de los principales desafíos de la gobernabilidad democrática de la defensa, de la generación de garantías efectivas de no repetición de las violaciones a los derechos humanos y del desarrollo de una democracia plena para el conjunto de los ciudadanos.

Como balance final, si tomamos como referencia la matriz de gobernabilidad democrática de la defensa, los principales desafíos pasan en aspectos judiciales, normas de transparencia, procesos de formación, modernización de la gestión de recursos, rendición de cuentas en materia derechos humanos y de generación de espacios de colaboración civil para procesos de modernización doctrinaria acorde a las realidad sociocultural del país.