

Brechas en la democratización: las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas

Felipe Agüero P.



FLACSO
CHILE

Nueva Serie Flacso

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur y Andrew W. Mellon.

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

355
A992b

355(83)

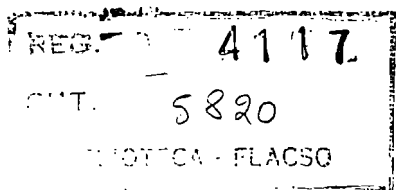
A282 Agüero Piwonka, Felipe

Brechas en la democratización: las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998: Nueva Serie Flacso, 38 p.

ISBN 956-205-110-0

1. FUERZAS ARMADAS 2. DEMOCRATIZACION
3. DEFENSA NACIONAL 4. RELACIONES CIVICO
MILITARES 5. CHILE



© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 102.997. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia
1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

Índice

1. Introducción	5
2. Una visión resumida del contexto previo al régimen militar	8
3. Las posturas civiles en el período previo al régimen militar	12
a. La postura autoritaria	13
b. La postura constitucional desarrollista	14
c. La postura constitucional neutral	17
d. La postura confrontacional	18
4. Elites civiles y fuerzas armadas durante el régimen militar	20
a. Cambios en el Partido Comunista	21
b. La renovación socialista	22
c. Tensiones entre los grupos de apoyo al régimen militar	23
5. Elites civiles y fuerzas armadas desde el inicio de la transición a la democracia	25
a. Una continuidad esencial: predominio del rol interno de las fuerzas armadas en la reflexión de las elites civiles	25
b. Una brecha fundamental: poder de seguridad versus subordinación objetiva	28
c. Fuerzas armadas, defensa y desarrollo nacional: diversas posiciones	32
d. Una mayor o menor prioridad para la defensa nacional	35
6. Notas finales	37

Resumen

Brechas en la democratización: las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas Felipe Agüero P.*

Este trabajo entrega una visión general de las posiciones que las elites políticas han mantenido sobre el papel de las fuerzas armadas y la defensa nacional, y de las limitaciones, posibilidades y problemas que se presentan para la configuración final de su inserción en el régimen democrático.

A partir del desarrollo de una contextualización histórica, el autor analiza las posturas de los diversos sectores políticos en el período previo al régimen militar, su evolución en los años de dictadura, y su reformulación desde el inicio de la transición a la democracia, período en el que han quedado de manifiesto profundas fisuras en las visiones del régimen político que mantienen los diversos sectores.

* Felipe Agüero P. es actualmente profesor en The University of Ohio en Estados Unidos. Por varios años se desempeñó como profesor-investigador de FLACSO-Chile, institución de la cual sigue siendo colaborador.

1. Introducción¹

La naturaleza del régimen autoritario y la modalidad de la transición en Chile determinaron una serie de limitaciones al régimen democrático inaugurado en 1990. Los aspectos más distintivos de estas limitaciones se expresaron en la continuidad fundamental de la Constitución de 1980 y en las facultades que esa Constitución y leyes orgánicas complementarias otorgan a las fuerzas armadas². Estas se reinsertaron en el régimen posautoritario con garantías y prerrogativas mucho más extendidas que las que obtuvieron las fuerzas armadas en otros países de América del Sur.

No obstante, y aún con todas las limitaciones, el hecho fundamental del tránsito a la democracia reside en que la facultad de gobernar, legislar y modificar la Constitución, y con ello el funcionamiento de las instituciones y las relaciones entre ellas, recae en representantes elegidos democráticamente, y siempre en instituciones de carácter civil³. Esto quiere decir que, si las fuerzas armadas fueron determinantes en el traspaso de una herencia de "enclaves autoritarios" y "dominios reservados" al régimen sucesorio⁴, la capacidad de modificar esta herencia

-
- 1 Este trabajo tuvo su origen en una investigación de largo alcance desarrollada en FLACSO. Fue presentado al seminario internacional "Reforma Política y Consolidación Democrática en Chile, Brasil y Uruguay", Madrid, 9-11 de diciembre de 1992. Fue revisado en 1993 para su publicación en Manuel Alcántara y José Ramón Montero (Eds.), **Democratización y Reforma Política en Iberoamérica: los casos de Chile, Uruguay y Brasil** (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997). Ha sido nuevamente actualizado para esta publicación de FLACSO-Chile.
 - 2 La Constitución aprobada mediante plebiscito en 1980, bajo la tutela autoritaria del régimen militar, fue desarrollada luego por leyes orgánicas emitidas por la Junta Militar. Fue parcialmente modificada en 1989 con acuerdo de representantes de la oposición, luego de la derrota del general Pinochet en el plebiscito de 1988.
 - 3 Sin embargo, una parte del Senado está formada por individuos no elegidos y, hasta la conformación que se haga del Senado en marzo de 1998, designados en su totalidad por instituciones del régimen autoritario del general Pinochet.
 - 4 Para el uso de estos términos en contextos más amplios ver J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds., **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective** (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992); Juan Linz y Alfred Stepan, **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South América, and post-communist Europe** (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996), y Juan Linz, "La Transición a la

reside principalmente en las élites políticas civiles. Las posibilidades de armonización de las formas de participación de las fuerzas armadas en el Estado, con los imperativos de la consolidación de la democracia, están entonces influidas, en buena medida, por las posiciones que sobre esta materia mantienen las élites civiles asentadas en los principales partidos políticos y órganos legislativos y de gobierno.

Estas posiciones han sido reiteradamente desplegadas desde el tránsito a la democracia en 1990 con ocasión de los diversos intentos que los gobiernos de la Concertación han realizado para reformar la Constitución y algunas de las leyes orgánicas. Los proyectos de reforma de los aspectos más visibles del legado autoritario han sido persistentemente bloqueados por parlamentarios de oposición, ayudados por la bancada de los designados. En este contraste de posiciones ha quedado de manifiesto una profunda fisura en las visiones de régimen político que mantienen los diversos sectores. No parece que ellas, al menos en su expresión institucional, vayan a desdibujarse en el futuro inmediato, dado el énfasis que los principales sectores de oposición ponen en la necesidad de mantener intacto el legado autoritario, a lo que se suma la próxima incorporación al Senado, en marzo de 1998, de jefes militares que acarrear consigo ese legado.

Esta fisura se refleja particularmente en la visión que se mantiene sobre el papel de las fuerzas armadas en la sociedad y el Estado. Las diferentes visiones existentes son, en parte, nuevas, porque están marcadas por las recientes experiencias de autoritarismo y transición. Pero tienen también raíces en el pasado, influidas por los cambios que experimentó la relación fuerzas armadas-Estado en el curso de las décadas anteriores. Es menester, por ello, comenzar por una contextualización histórica que permita marcar los elementos de continuidad y ruptura. El punto fundamental de quiebre fue el tránsito a la democracia, que marcó un replanteamiento de los distintos sectores frente a las fuerzas armadas, y de éstas frente a aquellos, no sólo en relación al período de gobierno militar inmediatamente precedente, sino también en relación al período democrático anterior.

Este trabajo ofrece una visión general de las posiciones que estas élites han mantenido sobre el papel de las fuerzas armadas y la defensa nacional, y de las limitaciones, posibilidades y problemas que presentan

Democracia en España en Perspectiva Comparada", en Ramón Cotarelo (compilador), **Transición Política y Consolidación Democrática: España (1975-1986)** Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

para la configuración final de la inserción de las fuerzas armadas en el régimen democrático. Estas posturas tienden a agruparse en torno a dos áreas principales. Una se refiere a la seguridad, y el sentido y misión de las fuerzas armadas, y la otra, relacionada aunque analíticamente distinguible, a su inserción institucional en las estructuras estatales nacionales. La estrecha relación que a menudo aparece entre ambas áreas o, más bien, el hecho de que con frecuencia aparezcan confundidas, está dada por el carácter sobredimensionado de la preocupación por las funciones internas de las fuerzas armadas. Esto es, las elites políticas no han pensado a las fuerzas armadas en función de una visión de la defensa nacional, sino principalmente en función de sus ideas sobre el régimen político y el desarrollo económico y social.

La primera parte contextualiza la discusión de diferentes posturas mediante una presentación somera de aspectos relevantes del período que va desde fines de la década del 40 hasta el inicio del régimen militar. Luego se describen las posturas de los diversos sectores políticos en el período previo al régimen militar, su evolución en los años de la dictadura, y su reformulación desde el inicio de la transición a la democracia.

2. Una visión resumida del contexto previo al régimen militar

El período que precede al régimen militar, y que es relevante para este análisis, está demarcado en su inicio por la inserción de las fuerzas armadas en el sistema de defensa hemisférico hacia fines de la década del 40. Durante este período tuvo lugar en las fuerzas armadas un delineamiento de sus perfiles doctrinarios que las condujo a una creciente afirmación de sus identidades institucionales. Un rasgo esencial de este proceso fue el desarrollo de una distancia creciente entre las fuerzas armadas y, por una parte, el ideario político de las principales elites partidistas y, por otra, los andamiajes formales del constitucionalismo democrático entonces vigente, elementos ambos que habían logrado mantener subordinadas a las fuerzas armadas al poder político civil desde los inicios de la década de 1930.⁵

La incorporación al Tratado de Río en 1947 y el inicio del Programa de Ayuda Militar de los Estados Unidos a Chile en 1952 realzaron las funciones de seguridad y la importancia de las fuerzas armadas en el plano interno. Este realce se produjo precisamente porque el nuevo esquema rompía con el estado de abandono que las fuerzas armadas sufrían desde que se iniciara el período civilista hacia el fin de los gobiernos de caudillismo militar de los años veinte, y que se expresaba en un magro Estado presupuestario y de equipamiento y, en general, en la ausencia de políticas estatales hacia el sector. Todo ello había redundado, naturalmente, en un deterioro de la identidad corporativa de las instituciones militares.

La activación del lado militar del sistema interamericano vino a solucionar en parte estos problemas. La transferencia de armamento a las fuerzas armadas chilenas en el marco de los acuerdos con Estados Unidos satisfizo una buena parte de las expectativas de equipamiento. Al mismo tiempo, las cosmovisiones, elementos doctrinarios y definiciones estratégicas que vinieron aparejadas con el desarrollo de estas relacio-

5 Para el periodo anterior ver Enrique Brahm García, "Del Soldado Romántico al Soldado Profesional: Revolución en el Pensamiento Militar Chileno, 1885-1940", *Historia*, Vol. 25, 1990, y Frederick Nunn, *The Military in Chilean History: Essays in Civil-Military Relations 1810-1973*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1976.

nes, contribuyeron fuertemente a la formulación de perfiles doctrinarios propios en nuestras fuerzas armadas, reforzaron las imágenes de un "enemigo" común a todo el hemisferio y fortalecieron la confianza que emanaba de la afirmación de su propia identidad.

Sin embargo, las aspiraciones crecientes que resultaban de tal situación se vieron frustradas principalmente por dos factores, uno externo y otro interno. El externo fue la crisis de la vertiente militar del sistema interamericano, a raíz de la redefinición de parte de los Estados Unidos de la función de las fuerzas armadas latinoamericanas.⁶ Esta redefinición eliminó una función inicial de las fuerzas armadas como copartícipes en una misión de defensa extracontinental, reemplazándola por la misión bastante más circunscrita, y que ya de todos modos tenían asignada, de defensoras del orden interno. Las fuerzas armadas habían seguido orientando sus funciones, durante todo este tiempo, hacia la defensa de la integridad territorial respecto de potenciales amenazas vecinales, y el sistema militar interamericano añadió misiones y adversarios nuevos. Pero la nueva redefinición de misiones y adversarios determinó un descenso en el status relativo de las fuerzas armadas latinoamericanas, con las consiguientes consecuencias en el nivel y calidad de las transferencias de armas desde los Estados Unidos. En suma, unas aspiraciones institucionales crecientes fueron de súbito contradichas por la declinación del sistema interamericano que ya no les daba sustento.

En el plano interno, estas aspiraciones se veían frustradas por la falta de atención con que eran acogidas por las elites políticas civiles. En verdad, la alianza hemisférica había hecho que estas elites se sintieran eximidas de la necesidad de reflexionar sobre las cuestiones militares y de seguridad, puesto que estas funciones eran desempeñadas casi automáticamente por el sistema militar interamericano, que las eximía también de prestar debida consideración a las exigencias presupuestarias de la defensa. Esto último tanto porque la ayuda militar norteamericana parcialmente resolvía aquello, como porque no existía entre las principales elites civiles la impresión de que hubiese riesgos efectivos de conflicto que llevasen a la necesidad inminente de usar la fuerza armada, y por tanto de atender a su adecuada preparación. Las principales ocasiones de conflicto -por ejemplo, las controversias con Bolivia a propósito de la

6 Para análisis más generales ver Heraldo Muñoz, "Las Causas del Auge y Declinación del Sistema Interamericano de Seguridad: una Perspectiva Latinoamericana", Documento de Trabajo PROSPEL No. 7, Diciembre 1986, y John Child, **Unequal Alliance: the Inter-American Military System 1938-1978**, Boulder, Westview Press, 1980.

utilización de aguas del Río Lauca, o los conflictos de origen limítrofe con Argentina, como los incidentes del Islote Snipe o de Laguna del Desierto fueron resueltas con prontitud y con recurso a mecanismos preponderantemente diplomáticos⁷.

A consecuencia de la desatención civil, fueron las propias fuerzas armadas las que desarrollaron concepciones y doctrinas de seguridad y defensa, desconocidas para el mundo civil. Pero este aislamiento militar y la doble frustración de sus aspiraciones alimentaba un resentimiento hacia esas élites y crecientemente hacia el sistema político que las sustentaba. En la medida que esta frustración comenzó a encontrar canales de expresión abierta hacia el mundo político, las fuerzas armadas hicieron su propia contribución a la crisis del régimen, que por lo demás avanzaba ya resueltamente por sus propios derroteros.

El mundo político civil, entretanto, se debatía en un contexto de amplia competencia política, luego que la situación de pleno pluralismo político se reasentara en los años cincuenta. Desde mediados de la década del sesenta, sin embargo, esta competencia comenzó a encasillarse en un sistema de polarización que finalmente condujo a un aumento de la rigidez del sistema político que lo incapacitó para cumplir sus tradicionales funciones de integración y solución de conflictos. Son muchos los factores que ayudaron a profundizar esta crisis y no es este el lugar para detenerse en su análisis. Nos contentaremos con señalar que la combinación de un multipartidismo polarizado con las rasgos específicos del régimen presidencial que prevalecía, y con el cambio en la naturaleza del centro político, produjeron una lógica de competencia centrífuga que sólo llevó a alimentar las tendencias a la polarización⁸. Esta se agravaba además por las complicaciones derivadas de la expansión de la brecha entre demandas sociales crecientes y una cada vez menor capacidad de la economía para darles satisfacción. En efecto, el incremento en los niveles de movilización y participación popular chocaba con la pérdida de dinamismo en el crecimiento de la economía. Esta ya topaba con los constreñimientos estructurales impuestos por el agotamiento de las estrategias de desarrollo entonces predominantes. Esta situación definió un terreno de crisis política, a la que se añadieron

7 Para un análisis más general ver Teresa Pereira, "La Consolidación Territorial con los Países Limitrofes", en **Ciento Cincuenta Años de Política Exterior Chilena**, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1977.

8 Arturo Valenzuela, **The Breakdown of Democratic Regimes: Chile**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978. Para un ensayo reciente sobre la materia ver Genaro Amagada, **¿Hacia un Bing Bang del Sistema de Partidos?** (Santiago: Editorial Los Andes, 1997).

las insatisfacciones militares, y que hacia fines de los años sesenta se encontraba ya bastante abonado para la generación de condiciones de alta tensión entre las fuerzas armadas y las elites políticas, que finalmente se hicieron patente en el movimiento militar de 1969 que se conoció como el "Tacnazo"⁹.

9 El "Tacnazo" consistió en la toma del regimiento Tacna, en Santiago, por el general Viaux, jefe de la división de ejército con asiento en Antofagasta, y un grupo extendido de oficiales simpatizantes. El propósito de esta acción fue, fundamentalmente, obtener concesiones presupuestarias para mejorar el equipamiento y sueldos del ejército, amén de iniciar un proceso de elevación del status material y simbólico de la institución militar. El gobierno de Eduardo Frei Montalva debió acceder a gran parte de las demandas, lo que puso fin al conflicto. Ver Felipe Agüero, "La Autonomía de las fuerzas armadas", en Jaime Gazmuri, ed., **Chile en el Umbral de los Noventa**, Santiago, Editorial Planeta, Espejo de Chile, 1988.

3. Las posturas civiles en el período previo al régimen militar

Hemos descrito someramente el contexto anterior porque el introduce el punto que debe ser enfatizado en esta parte: que las elites civiles producen y explicitan sus posiciones sobre las fuerzas armadas sólo en la medida que éstas se muestran, o son reclamadas, como elementos indispensables de resolución de una crisis política. Y este punto anticipa otro, a saber, que estas visiones no están precedidas de ideas acerca de la defensa nacional y de la misión y posición de las fuerzas armadas en ella. Más bien, están referidas exclusivamente al rol interno de las fuerzas armadas y a su posición en el Estado, y están determinadas por la visión que estas elites tienen sobre la crisis del Estado y el régimen político y por el proyecto político por el que se inclinan.

Naturalmente, en el contexto de polarización política antes descrito, las posiciones sobre las fuerzas armadas revelaban una notable falta de consenso. Y ésta era agudizada por el hecho de que no había existido una previa posición común sobre los temas generales de la defensa, a diferencia de la suerte de consenso que, por ejemplo, había existido sobre aspectos fundamentales de la política exterior. Como se señaló arriba, las distintas agrupaciones políticas sólo desarrollaban posturas a medida que el desarrollo de la crisis así lo exigía. La izquierda, por ejemplo, no se vio en general estimulada a desarrollar estas posturas hasta tanto no se le hizo evidente la posibilidad de acceder al gobierno.

Distinguiremos cuatro posturas principales mantenidas por distintos sectores de las elites políticas, y las llamaremos posturas a) autoritaria, b) constitucional desarrollista, c) constitucional neutral, y d) confrontacional. Ellas abordan, en general, aspectos tales como el grado de subordinación exigido de las fuerzas armadas a las autoridades civiles en el marco de la Constitución entonces vigente, y la amplitud de la participación en tareas de desarrollo a que llaman a las fuerzas armadas. Como veremos, estos aspectos son especificados en función de las estrategias políticas que estas elites promueven.

a. La postura autoritaria

Esta postura, cuyo diseño general venía siendo previamente formulado por grupos relativamente marginales, se transformó en el planteamiento oficial de los sectores mayoritarios de la derecha a partir de la creación del Partido Nacional en 1966, que fusionó los antiguos partidos Liberal y Conservador. La postura autoritaria se caracterizaba por la demanda de un reposicionamiento de las fuerzas armadas en el Estado de un modo que rompía con los parámetros del ordenamiento constitucional vigente. Mientras éstos contemplaban unas fuerzas armadas obedientes, no deliberantes y claramente subordinadas al poder político, la postura autoritaria pretendía para las instituciones militares unas misiones que no se contenían dentro de aquellos parámetros.

En esta postura, las fuerzas armadas eran percibidas como las depositarias principales de los valores de la nacionalidad y se les asignaban, por consiguiente, funciones ampliadas en el Estado. Estas, por una parte, privilegiaban la seguridad interna, para evitar que el Estado fuese "destruido desde dentro por fuerzas contrarias a la nacionalidad"¹⁰. Y, por la otra, destacaban actividades más generales, como la promoción del desarrollo y la participación en la conducción de la política exterior, en la medida que tanto las capacidades como los contenidos valóricos de las fuerzas armadas las hacían indispensables para los aspectos principales de toda política verdaderamente nacional. No se trataba de atraer a las fuerzas armadas hacia la política con objetivos de corto plazo, sino más bien de impulsar una nueva concepción de la política que diera a las fuerzas armadas el rol ampliado que por naturaleza le correspondía. Así, al menos, lo planteaba, claramente, el entonces presidente del Partido Nacional, Sergio Onofre Jarpa: "No se trata de hacer intervenir a los militares en la política, sino de hacer una política dentro de la cual se consideren las necesidades de la defensa y de la seguridad nacional"¹¹.

Dentro de los planes de quienes sostenían la postura autoritaria, el objetivo de "llegar al poder para restablecer el Espíritu de Nacionalidad y modernizar las instituciones del Estado"¹², contemplaba para las fuerzas armadas un rol pivotal. Era consecuencia de estos planteamientos el abrazar las doctrinas de seguridad nacional, proponer aumentos de los presupuestos militares y estimular un rol ampliado para las fuerzas armadas. También se apoyaba, por cierto, la función de defensa de la

10 Onofre Jarpa, **La Nueva República**, Impresora Planet, 1970, p. 89.

11 *Ibid.*

12 Onofre Jarpa, **Los Objetivos del Partido Nacional**, Stgo, Imprenta Andes, 1967, p. 3.

integridad territorial y se asentía a la inserción en el sistema militar interamericano en la medida en que éste desplegaba una visión similar acerca de las amenazas internas. El rol ampliado de las fuerzas armadas en el Estado, se enfatizaba conjuntamente con la mantención de una posición resuelta en favor de la internacionalización de la economía y la drástica reducción del tamaño y peso del sector público¹³. De este modo, la presencia estatal de las fuerzas armadas adquiriría dimensiones aún mayores. El hecho de que el Partido Nacional decidiera por sí mismo su autodisolución apenas inaugurado el régimen militar en 1973, confirmaba su propia concepción acerca del rol político central que asignaba a las fuerzas armadas.

b. La postura constitucional desarrollista

La postura constitucional desarrollista reflejaba la visión de las fuerzas políticas que se agrupaban en torno al liderazgo de Salvador Allende y expresaban a las elites del Partido Radical, el Partido Comunista, buena parte del Partido Socialista y de otras agrupaciones menores que conformaron la Unidad Popular. Expresaba también, en parte, a algunos sectores de la Democracia Cristiana, como aquellos que se destacaron en la candidatura presidencial de Radomiro Tomic en 1970.

A diferencia de la postura anterior, ésta afirmaba la estricta subordinación constitucional de las fuerzas armadas y se oponía a propuestas de alterar el modo formal de participación militar en el Estado¹⁴. Esta afirmación se complementaba con la propuesta de transformaciones en la estructura social y económica que, en lo fundamental, importaban una profundización de las estrategias de desarrollo hacia adentro hasta entonces prevalecientes, pero se acompañaba además del intento de reformar las estructuras de propiedad. Autodefinida como una estrategia de transición al socialismo, esta postura pretendía impulsar cambios profundos por medios constitucionales y pacíficos, esto es, por medio del apoyo de las fuerzas armadas a las autoridades que, libremente elegidas, impulsaban este proceso. El meollo de esta postura era, entonces, la neutralidad formal de las fuerzas

13 Para un planteamiento general ver Pablo Baraona Urzúa et al., **Fuerzas armadas y Seguridad Nacional**, Santiago, Ediciones Portada, 1973.

14 Esta postura queda, en este aspecto específico, bien expresada en los planteamientos del General Carlos Prats, Comandante en Jefe del Ejército, publicados en **El Mercurio**, 5 de noviembre de 1972.

armadas, expresada en el respeto a la Constitución, para permitir el libre impulso de los cambios sociales y económicos¹⁵.

De otra parte, sin embargo, esta postura proponía una visión específica de la seguridad y la defensa, derivada de su propuesta desarrollista, con el objeto de atraer el apoyo decidido de las fuerzas armadas a partir de sus propias preocupaciones profesionales. Se afirmaba, por ejemplo, que las amenazas a la seguridad no serían ya principalmente las territoriales sino las que se derivaban de las eventuales represalias de los sectores internacionales heridos por el nacionalismo económico que se perseguía en términos de la lucha por "la segunda independencia, la independencia económica"¹⁶. Las amenazas a la seguridad no provendrían ya principalmente de apetitos vecinales ni mucho menos de la subversión comunista sino de la resistencia de los grandes monopolios internacionales, del gran capital y de los gobiernos de potencias hegemónicas que los respaldasen, frente a los intentos de romper con la dependencia económica mediante diversas medidas entre las que se encontraban las nacionalizaciones y estatizaciones de la gran propiedad extranjera.

El compromiso fundamental de las fuerzas armadas con la defensa de la soberanía nacional -se afirmaba entonces- debía tomar en cuenta este cambio de prioridades y ajustarse a las nuevas demandas de la seguridad. Por ejemplo, debía avanzarse desde los viejos conceptos geopolíticos a conceptos de geoeconomía. En suma, de acuerdo a esta perspectiva, las fuerzas armadas encontrarían motivo suficiente para apoyar de modo sustantivo las propuestas desarrollistas, más allá de la neutralidad formal exigida por la Constitución. A la lealtad constitucional se añadiría entonces una lealtad sustantiva hacia el proceso de cambios.

Esta postura favorecía también una incorporación ampliada de las fuerzas armadas a las llamadas "tareas del desarrollo"¹⁷. Esta incorporación no era, sin embargo, el producto de la necesidad de hacer más central la participación de las fuerzas armadas en el Estado, tal como lo

15 Manuel Antonio Garretón y Felipe Agüero, "Vía Chilena al Socialismo", **Diccionario de Ciencias Sociales**, UNESCO e Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

16 En la formulación del Presidente Allende, por ejemplo, "Las fuerzas armadas están para defender las fronteras físicas y económicas del país".

17 El Presidente Allende planteaba, por ejemplo, "la incorporación de las fuerzas armadas al gran proceso del esfuerzo colectivo; al conocimiento de la realidad económica y social del país; a la impregnación profunda y honda de todo aquello que implique servir a la paz en la frontera de las industrias, de la Universidad, en el agro, en el mar, o en el aire". Discurso en la ceremonia de graduación en la Escuela Militar, 31 de julio de 1973.

proponía la postura anterior, sino de la necesidad de atraerlas hacia las funciones reformuladas que esta otra postura les ofrecía. La participación en las tareas del desarrollo les permitiría hacer un aporte desde sus capacidades específicas pero, por sobre todo, les haría posible sintonizar con el proceso de cambios y las amenazas de nuevo tipo que él levantaría para la seguridad. Sospechando un alineamiento de las fuerzas armadas con los contenidos fundamentales de la postura anterior, quienes proponían ésta pensaban que la vinculación a "las tareas del desarrollo" contribuiría a distanciarlas de tal alineamiento, y a inclinar sus simpatías sustantivas, tras la neutralidad aparente, hacia las posturas del constitucionalismo desarrollista.

Postulando un proceso de cambios de largo aliento que en última instancia conduciría al socialismo, el análisis en que sustentaba esta postura era tributario de un análisis hecho en términos clasistas. Como fuerzas del Estado, las fuerzas armadas eran en general vistas como históricamente funcionales a los proyectos de las clases dominantes. No obstante, al apreciar las potencialidades del desarrollo institucional autónomo de las fuerzas armadas, asentado en su profesionalismo e interés primordial por la defensa y la seguridad, esta postura veía como posible que las fuerzas armadas se sustrajeran a otros alineamientos y valoraran las nuevas demandas y desafíos de la seguridad.

No obstante la aceptación realista de los supuestos y objetivos del sistema militar interamericano, esta postura era crítica de ellos. El eje Este-Oeste en que aquel se sustentaba, así como sus percepciones de la subversión interna, eran superados en la postura constitucional desarrollista por una visión basada más bien en nociones de polaridad Norte-Sur. Se criticaban entonces las imbricaciones ideológicas de los objetivos y estructuras del sistema militar interamericano y se proponía el término de las "fronteras ideológicas", favoreciendo la plena participación en el Grupo de Países No Alineados. Enfatizando los principios de no intervención, autodeterminación y solución pacífica de controversias como rectores de la política internacional, se propendía a estimular visiones similares en otros países que desplazaran los supuestos de la alianza hemisférica y los reemplazaran por los de la independencia frente a los intereses políticos de la potencia hegemónica y los económicos del gran capital transnacional.

Esta postura fue sólo germinalmente llevada a la práctica durante el gobierno de la Unidad Popular. Sin embargo, el contexto de polarización y crisis política en que vivió este gobierno le llevó a transformar su postura de subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de participación en el desarrollo en políticas reactivas que apuntaban a la participación de

jefes militares en el gobierno con el objeto de fortalecer sus bases de sustentación¹⁸.

c. La postura constitucional neutral

Esta postura constitucionalista fue representada por sectores de la Democracia Cristiana y también por viejos adherentes de los partidos Liberal y Conservador, desaparecidos en 1966, y que no adherían a la postura autoritaria. Con perfiles bastante menos marcados que los de las otras, esta postura adhería a los supuestos de la subordinación formal y la neutralidad de las fuerzas armadas, y se diferenciaba así de la postura autoritaria. Por otro lado, carecía de la radicalidad de las propuestas de cambio contenidas en la postura constitucional desarrollista y, por tanto, se esmeraba menos en la búsqueda de mecanismos que promoviesen un cambio en las lealtades sustantivas de las fuerzas armadas.

Quienes apoyaban esta postura favorecían en general una continuidad en los modelos de desarrollo perseguidos hasta entonces - industrialización sustitutiva- con algún énfasis en otras facetas como la reforma agraria o el aumento en los niveles de organización sindical y social. Pero lo distintivo de este planteamiento era que su postura respecto de las fuerzas armadas no estaba esencialmente ligada a propuestas de transformación política, económica y social, como era el caso de las dos posturas anteriores. Estas, cada una a su manera, contenían planteamientos revolucionarios, mientras que la posición que describimos aquí se postulaba como continuista o, a lo más, como reformista. En esencia, entonces, su postura era de afirmación del rol y posición constitucional de las fuerzas armadas, afianzando su subordinación y neutralidad.

Pero, expresada no en el vacío, sino en medio de la situación de crisis y polarización creciente del régimen político, esta postura encontraba su perfil en el afán de impedir que la neutralidad de las fuerzas armadas fuese socavada por una u otra de las posturas más revolucionarias. Más específicamente, como las elecciones presidenciales de 1970 favorecieron a Salvador Allende, candidato de quienes se alineaban con la postura constitucional desarrollista, los énfasis condicionadores que presentaba la postura que aquí describimos se aplicaron en esa dirección. Ello quedó plenamente plasmado en el texto de garantías

18 Para un desarrollo de este punto, ver Felipe Agüero, "La Autonomía de las fuerzas armadas". Op. Cit.

constitucionales que fue añadido a la Constitución como paso previo a la elección de Salvador Allende por el Congreso Pleno. Estas garantías precisaban la neutralidad y profesionalidad de las fuerzas armadas al definir las como cuerpos jerarquizados, obedientes, disciplinados y no deliberantes, y añadían que a ellos se ingresaba sólo por medio de sus escuelas matrices¹⁹.

En aras del continuismo y debido a cierta afinidad con algunos de sus supuestos básicos, quienes favorecían esta postura daban apoyo a la continuidad del sistema militar interamericano. No obstante, debe hacerse notar que durante el gobierno de la Democracia Cristiana, principal exponente de esta postura, se impulsaron políticas y se adoptaron posiciones, como la reapertura de relaciones diplomáticas con los países socialistas y la negativa de apoyo a la intervención norteamericana en República Dominicana, que no eran del todo consistentes con los supuestos de ese sistema militar²⁰.

Como en el caso de la postura anterior, la crisis y polarización políticas hicieron que, en la práctica, se sobredimensionasen algunos de los aspectos de esta postura llegando a contradecir su postulación originaria. En este caso, por ejemplo, su carácter condicionador, en contra de los extremos, tomó, en ocasiones, la forma de negación de uno de ellos, aún a costa de debilitar la constitucionalidad de ciertas medidas propuestas. Fue, por ejemplo, claramente el caso de las alternativas antidemocráticas consideradas desde el gobierno de la Democracia Cristiana durante el turbulento lapso que transcurrió entre la elección presidencial de 1970 y la asunción efectiva del gobierno de Salvador Allende²¹.

d. La postura confrontacional

Esta postura fue expresada por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y grupos afines y también por sectores nada desdeñables

19 Ver al respecto, Carlos Prats González, **Memorias, Testimonio de un Soldado**, Santiago, Pehuén editores, 1985, y Felipe Agüero, Op. Cit. Ver también el artículo de Patricio Aylwin en **El Mercurio**, 1 de noviembre de 1972.

20 Manfred Wilhelmy, "Hacia un Análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea", **Estudios Internacionales**, octubre-diciembre 1989.

21 Para un desarrollo de este punto, ver Felipe Agüero, Op. Cit., También, Carlos Prats González, Op. Cit.

del Partido Socialista²². Profundamente comprometida con una propuesta de cambios radicales encaminados a la instauración del socialismo, esta postura asumía como prácticamente inevitable el enfrentamiento violento con aquellas fuerzas -las clases dominantes- que se resistirían a este proyecto. Desde este punto de vista, la experiencia histórica demostraba que estas clases tendrían a su lado la fuerza represiva del Estado. Era menester, por lo tanto, preparar las potencialidades militares de los revolucionarios, esto es, encaminarse a la formación de capacidades armadas propias para acceder a la toma del poder. Era menester, asimismo, aspirar a contar con al menos una parte de la fuerza militar del Estado. La perspectiva de estas elites revolucionarias hacia las fuerzas armadas estaba, entonces, enteramente dominada por una estrategia de transformaciones que requeriría el empleo de la violencia.

Su postura hacia los aspectos constitucionales difería radicalmente de las dos posturas anteriores en la medida que los concebía como irrelevantes, o como puramente instrumentales para el cometido principal. También la vinculación de las fuerzas armadas con funciones de desarrollo era apreciada de dos maneras diferentes. Por una parte se criticaba la forma en que ellas eran impulsadas por las políticas de quienes sustentaban las otras posturas, mientras, por otra parte, eran valoradas como un mecanismo posible para atraer fuerza armada a su perspectiva revolucionaria. En el plano internacional se condenaba frontalmente la participación en el sistema militar interamericano, al que se le contraponía la solidaridad internacional de los revolucionarios.

22 Debemos hacer notar que también en el extremo opuesto se había desarrollado una postura confrontacional. Esta compartía algunos de los rasgos principales de la postura autoritaria, sobre todo en relación a las fuerzas armadas, pero tenía componentes más nacionalistas en lo económico y resueltamente fascistas en su propuesta de organización política. Su carácter confrontacional radicaba en el empleo de la violencia para generar una situación tal que hiciera inevitable la intervención militar. El exponente principal de esta postura era el Movimiento Patria y Libertad.

4. Elites civiles y fuerzas armadas durante el régimen militar

El establecimiento del régimen militar llevó aparejado la supresión de libertades, la ilegalización de los partidos políticos y otras formas de asociación, y la represión de gran parte de las elites que prevalecieron en el período anterior. El debate sobre cuestiones de seguridad y el rol de las fuerzas armadas desapareció por completo de la esfera pública. Y mientras las cuestiones de seguridad eran manejadas y discutidas internamente por las fuerzas armadas en el poder, con el asentimiento de las elites civiles que las acompañaban en la dirección y administración del régimen, las elites reprimidas concentraban su reflexión en la búsqueda de mecanismos para poner fin a la dictadura. Esto, naturalmente, copaba la totalidad de sus visiones sobre las fuerzas armadas en este período.

Lo anterior, sin embargo, coincidió con el surgimiento de las más serias amenazas a la seguridad del país en varias décadas y seguramente en el presente siglo. En la segunda mitad de la década del 70 apareció la posibilidad de una seria amenaza desde el norte, a raíz de la sostenida adquisición de armamentos por parte del gobierno militar del Perú para sus fuerzas armadas. Al acercarse el centenario de la Guerra del Pacífico, se recordaban las pretensiones de reivindicación de territorios perdidos entonces por aquel país. A esto se añadió la amenaza aun más grave que surgió a raíz de la negativa del gobierno militar argentino a acatar la resolución del arbitraje británico respecto del diferendo en la zona del Canal de Beagle, lo que dio lugar a un largo y complicado proceso de negociaciones no exento de tensiones, y durante el cual fuerzas militares de ambos países fueron movilizadas ante la eventualidad de un conflicto armado. De hecho, fue sólo la oportuna intervención de mediadores externos lo que impidió que se desatara el inicio de hostilidades en el extremo austral. El enorme aislamiento político internacional del régimen militar chileno hizo aun más grave la situación para la seguridad del país, en el marco de estas tensiones vecinales.

Sin embargo, este delicado trance por el que atravesó el país no llevó a que las elites civiles dieran inicio a una reflexión sobre los problemas de seguridad. Más allá de la participación civil en el manejo de la Cancillería, fueron las propias fuerzas armadas las que concentraron el diseño y desarrollo de políticas al respecto. Y el modo discreto con que

se hicieron los preparativos para la movilización frente a un eventual conflicto, eximió a las elites de los sectores reprimidos -en el exilio, la clandestinidad o la marginación- de definir posturas de más largo aliento sobre la materia.

A partir de 1982-1983, pasado el período crítico en las relaciones vecinales, el régimen militar entró en un período de crisis que le llevó a adoptar algunas medidas de liberalización interna. Estas dieron cierto espacio a las diversas elites para expresar sus diferentes visiones, en las que reaparecieron las referencias al rol de las fuerzas armadas, pero sólo en relación a sus concepciones sobre la institucionalización de un régimen político autoritario o el tránsito a un régimen democrático. Todo el debate a este respecto estuvo determinado por la presencia militar en el gobierno y el desafío de la democratización.

Se produjeron en este período algunos cambios en la visión de ciertas elites, que tuvieron implicancias para el período posterior que nos interesa aquí. Los principales fueron los que afectaron la estrategia del Partido Comunista, y los que se observaron entre otros exponentes de las posturas de izquierda, principalmente sectores que convergieron alrededor del Partido Socialista. También es preciso destacar las tensiones que se produjeron entre grupos civiles afines al régimen militar a propósito de las formas y contenidos de los intentos de institucionalización autoritaria, tensiones que también han tenido incidencia posterior.

a. Cambios en el Partido Comunista

Los cambios producidos en el Partido Comunista a partir de 1980 provocaron un giro radical respecto de lo que había sido su estrategia anterior. Hasta 1980 el Partido Comunista había seguido una estrategia encaminada a conseguir una alianza amplia que impulsara una sostenida movilización popular orientada al derrocamiento del régimen militar. Sin haber conseguido la materialización de esta alianza, el plebiscito constitucional de 1980, con el que el régimen impuso su intento de institucionalización a largo plazo, llevó al Partido Comunista a concluir que la estrategia y métodos empleados hasta entonces no habían dado resultado. El plebiscito le enrostró el afianzamiento alcanzado por el régimen, y decidió entonces emprender una lucha de largo aliento en la que, corrigiendo una falencia en la estrategia anterior, el desarrollo de una capacidad militar propia sería un elemento principal. Para un partido que durante toda su historia se había concentrado en la lucha abierta de masas y la lucha parlamentaria, este era sin duda un cambio radical. Con

este vuelco, el objetivo de desplazar a las fuerzas armadas del poder ya no se alcanzaría exclusivamente mediante la presión de la movilización opositora, sino como resultado de una confrontación que destruyera las bases del poder del núcleo militar dirigente. Si bien esta estrategia se planteó como una de autodefensa o de apoyo armado a la movilización de masas, su lógica conducía a la perspectiva de un enfrentamiento militar con las fuerzas armadas. Esta estrategia vino a debilitarse sólo muy poco antes de la realización del plebiscito de 1988²³.

b. La renovación socialista

Otro cambio importante en este período fue el desarrollo de la llamada renovación socialista, a la que convergieron elites provenientes del Partido Socialista y otros sectores afines. Este cambio supuso una revisión profunda de los supuestos marxistas y leninistas de su accionar anterior, una revalorización de la democracia como un régimen desde cuyo establecimiento y profundización era posible alcanzar los objetivos finales de libertad e igualdad inscritos en los principios socialistas, y una aceptación de muchos de los supuestos de reforma económica impulsados desde los principios de la economía de mercado. La consecuencia práctica de estos cambios fue que permitieron ir gestando, lenta pero persistentemente, las condiciones de una alianza con el centro político en pos de la democratización²⁴.

Específicamente en relación a las fuerzas armadas, estos cambios llevaron a que fueran desapareciendo los aspectos instrumentales de la política hacia ellas tal como estaban contenidos en la anterior formulación del *constitucionalismo desarrollista*. Se produjo, en cambio, una convergencia con las elites del centro político en torno a una visión circunscrita a los denominadores comunes de los planteamientos específicamente constitucionalistas del período anterior. Estos, como vimos más arriba, enfatizaban los elementos de subordinación de las fuerzas armadas al poder político civil y no incluían la búsqueda de lealtades que apoyasen fórmulas de transformación socio-económica.

23 Augusto Varas, compilador, **El Partido Comunista en Chile**, Santiago, CESOC-FLACSO, 1988.

24 Sobre la renovación socialista, ver Ricardo Núñez (compilador) **Socialismo: 10 Años de Renovación**, Santiago, Las Ediciones del Ornitorrinco, 1991. También, Ignacio Walker, "Democratic Socialism in Comparative Perspective", **Comparative Politics**, July 1991.

La convergencia de la izquierda con el centro fue posible, además, porque el giro en la estrategia del Partido Comunista en 1980 desdobló una izquierda previamente centrada en torno al tradicional eje socialista-comunista en sectores ahora crecientemente disímiles. En consecuencia, el permanente veto del centro político al Partido Comunista ya no era un obstáculo para su alianza con la izquierda socialista, que finalmente logró plasmarse en un gran acuerdo entre la Democracia Cristiana y la izquierda renovada, que luego se manifestaría en la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición gobernante a partir de 1990. Este fue, por tanto, un cambio de consecuencias muy importantes en relación al reajuste de la visión de las elites principales acerca de las fuerzas armadas.

c. Tensiones entre los grupos de apoyo al régimen militar

Dentro de la elite civil que apoyó al régimen militar se desarrollaron posiciones contrarias tanto a propósito del debate de la propuesta de Constitución en 1980 como del debate posterior sobre los mecanismos de salida de la crisis en que se sumió el régimen. En la discusión del anteproyecto de Constitución, por ejemplo, manifestaron ideas diversas acerca del rol y posición de las fuerzas armadas, especialmente a propósito de los acápite referidos a los poderes del Presidente de la República sobre las fuerzas armadas.

El debate del anteproyecto de Constitución enfrentó las propuestas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución a las observaciones hechas por el Consejo de Estado. Las diferencias entre ambas entidades respecto de las fuerzas armadas se referían a las facultades presidenciales para disponer, organizar y distribuir las fuerzas armadas, para asumir la jefatura suprema de estas fuerzas, para nombrar, ascender y llamar a retiro a los oficiales, y para nombrar y llamar a retiro a los Comandantes en Jefe. La Comisión de Estudios, en todos estos casos, abogó por posturas que disminuían las prerrogativas presidenciales en favor de la independencia de las fuerzas armadas, mientras que el Consejo de Estado intentó mantener las prerrogativas presidenciales que, a su juicio, reafirmaban el régimen presidencial y evitaban convertir a las fuerzas armadas en un poder político dentro del Estado. En la versión final tendió a primar la visión de la Comisión de Estudios, pero los debates dejaron entrever la existencia de profundas discrepancias respecto de la posición

institucional de las fuerzas armadas en un ordenamiento constitucional estable²⁵.

Estas diferentes visiones se cruzaron más tarde con posturas alternativas entre los grupos civiles de apoyo al régimen que comenzaron a perfilarse durante los años ochenta, luego de quedar fijada la Constitución y su articulado transitorio. Herederos del legado de los anteriormente existentes Partido Nacional y Movimiento Gremialista, estos grupos dieron germen a lo que posteriormente se consolidó como una representación bipartidista de la derecha: Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI). Algunos sectores que luego terminaron en el primero de éstos dieron señales de animar un paso acelerado a un régimen que acogiera legalmente los partidos políticos y la elección de representantes populares. Para ello llegaron en 1985 a un Acuerdo Nacional con grupos importantes de oposición que manifestaban su disposición a impulsar también una salida acordada del autoritarismo²⁶.

El desdoblamiento de los grupos de apoyo del régimen tuvo consecuencias en términos de apoyar visiones disímiles sobre el papel de las fuerzas armadas. Surgía una postura nueva que se inclinaba más abiertamente por alentar un mayor retiro de las fuerzas armadas de las decisiones políticas. Este desdoblamiento también contribuyó a hacer posible acuerdos parciales con las fuerzas opositoras al régimen militar para reformar la Constitución luego que el intento de institucionalización autoritaria fracasara con la derrota plebiscitaria de 1988. Aunque, como veremos en la sección siguiente, este desdoblamiento no ha tenido mayores consecuencias en la formalización final de las prerrogativas civiles y militares en el sistema político, él sí alberga la posibilidad de que se desarrollen posturas diferentes en torno a la posición institucional de las fuerzas armadas.

25 Ver los diferentes proyectos sometidos al debate en **Revista Chilena de Derecho**, Vol. 8, Nos. 1-6, Enero-Diciembre de 1981, y un resumen de los debates relevantes a esta discusión en Programa de Asistencia Legislativa (PAL), **Bitácora Legislativa**, 11-15 de Mayo de 1992.

26 Ver Tomás Moulián e Isabel Torres, "La Reorganización de los Partidos de la Derecha entre 1983 y 1988", **Documento de Trabajo** No. 388, FLACSO-Chile, Noviembre 1988, y Karina Bernier, "Derecha Regimental y Coyuntura Plebiscitaria: los casos de Renovación Nacional y la UDI", Programa de Jóvenes Investigadores, Servicio Universitario Mundial, Diciembre 1989. Ver también "Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia", **El Mercurio**, Santiago, 27 de agosto de 1985.

5. Elites civiles y fuerzas armadas desde el inicio de la transición a la democracia

Con la derrota del General Pinochet en octubre de 1988—candidato único sometido a plebiscito por la Junta de Gobierno para asumir como Presidente de la República por un periodo de ocho años—se activó la cláusula constitucional transitoria que contemplaba la realización de elecciones competitivas en el plazo de un año. Esta fecha se transformó entonces en un hito que vino a demarcar el inicio de la transición a la democracia, proceso que siguió su curso con la aprobación en plebiscito de un reducido paquete de reformas constitucionales previamente negociado entre el gobierno y la oposición²⁷, con la elección de Presidente y Congreso en diciembre de 1989 y con la instalación de las nuevas autoridades en marzo de 1990. Desde entonces han convivido los representantes electos con los otros poderes que la Constitución dejó establecidos.

La campaña del plebiscito, las siguientes campañas electorales y la nueva realidad creada con la instalación de nuevas autoridades democráticas, ofrecieron la ocasión para que los diversos sectores de élite fuesen manifestando sus puntos de vista acerca de las fuerzas armadas y las cuestiones de la defensa nacional. El carácter dinámico y fluido de este proceso dio también ocasión para que estos sectores fuesen desarrollando, ampliando y, a menudo, cambiando o matizando sus visiones. La presentación de estas visiones es el objeto de esta sección²⁸.

a. Una continuidad esencial: predominio del rol interno de las fuerzas armadas en la reflexión de las elites civiles

Antes de identificar los perfiles nuevos con que aparecen estas visiones hay que destacar un elemento de continuidad esencial. Este es

27 Ver Francisco Geisse y José Antonio Ramírez Arrayas, **La Reforma Constitucional**, Santiago, Ediciones ChileAmérica CESOC, 1989.

28 Esta parte está basada en el análisis de material contenido en la prensa nacional y en entrevistas realizadas con dirigentes de los diversos sectores de élite durante el invierno de 1992 en Santiago.

que las visiones de las elites civiles sobre las fuerzas armadas y la defensa nacional han seguido estando referidas principalmente a las cuestiones internas, aquellas relacionadas con la posición de las fuerzas armadas en el Estado. Las cuestiones internas dominan abiertamente sobre la visiones que estas elites puedan tener sobre planteamientos más generales sobre la seguridad y la defensa.

Esto no resulta en verdad sorprendente si se tiene en cuenta que este énfasis ha sido un elemento casi constante en el presente siglo. Tampoco es ello sorprendente si se considera que el término del régimen militar dejó un legado institucional que puso estas cuestiones internas al centro del debate sobre el diseño definitivo del nuevo orden democrático. Además, este ha sido un período libre de inminentes amenazas externas. El énfasis interno que estas cuestiones han seguido teniendo es entonces también el resultado del carácter que tiene en Chile la transición del autoritarismo a la democracia.

Con todo, hay que resaltar que este énfasis casi exclusivamente interno tiene lugar en un período que se destaca también por cambios internacionales de significación, que ciertamente inciden en las cuestiones de seguridad y defensa nacional. Por ejemplo, el término de la guerra fría y sus consecuencias en la estructuración del poder político internacional han afectado las oportunidades y condicionamientos para la inserción del país en él, así como los objetivos, poder y mecanismos de accionar de las potencias de mayor influencia sobre el continente. Al mismo tiempo, el término de la guerra fría y el desmoronamiento del poder comunista en los Estados soviéticos y del este europeo eliminó el fundamento que dio origen a la formación del sistema militar interamericano. Antes, la propia formación de este sistema proporcionó una estructura para las relaciones hemisféricas hacia el fin de la segunda guerra mundial. Hoy, los cambios en el sistema internacional no han ido acompañados de nuevas estructuras y, más bien, hacen que las previamente existentes queden visiblemente obsoletas. La ausencia de reflexión entre las elites civiles en materias de seguridad internacional salta, por tanto, más a la vista hoy que entonces.

Otro conjunto de cambios proviene del fin del autoritarismo en la región latinoamericana; de los efectos externos de la propia democratización interna; de la generalización en todos estos países, con modalidades y profundidades diversas, de políticas orientadas al más libre funcionamiento de economías de mercado; del aumento de los intercambios comerciales en nuevas direcciones, así como del progreso de la cooperación, complementación o integración económica con otros países. No hay duda de que todos estos cambios han afectado los

parámetros que contienen las cuestiones de seguridad y defensa. Pero, a pesar de estos notables estímulos, no hay evidencia de que las elites civiles hayan reflexionado sobre las implicancias de estos nuevos elementos en esas esferas o en cómo afectan el sentido y misión de la fuerza militar del Estado.

Sin embargo, en años recientes, se ha observado un incremento del interés en estos temas en institutos de estudio privados, al mismo tiempo que desde el ministerio de defensa se desarrollaron algunas iniciativas encaminadas al establecimiento de una "comunidad de defensa"²⁹. El descenso en el nivel de tensiones en la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones políticas, que en los primeros años de nuestra nueva democracia provocaran acciones pseudo-rebeldes por parte del Ejército, ha permitido una mayor apertura en el tema militar, como quedó de manifiesto con la publicación del *Libro Blanco de la Defensa* en 1997³⁰. Numerosas iniciativas establecieron vínculos entre fuerzas armadas e institutos de estudio privados en torno al análisis de temas como percepciones de amenaza, cooperación e integración internacionales, balance estratégico, y medidas de confianza mutua³¹. Al mismo tiempo, grupos informales de discusión entre mandos superiores de las fuerzas armadas y parlamentarios de las comisiones de defensa han desarrollado diálogos en torno a amplios temas internacionales y de seguridad que atañen a la política de defensa. Con todo, estos desarrollos e iniciativas, aun germinales, no han logrado modificar el carácter esencialmente político interno de la preocupación de las elites civiles sobre las fuerzas armadas.

29 Ver, por ejemplo, el discurso del Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, con motivo de la inauguración del año académico de las academias de guerra de las fuerzas armadas en marzo de 1996, y su discurso en la inauguración del ciclo de talleres del **Libro de la Defensa Nacional de Chile**, Edificio Diego Portales, 10 de junio de 1996.

30 Sobre los avatares de la relación fuerzas armadas-poder político durante los gobiernos de la Concertación, ver Claudio Fuentes, **El discurso militar en la transición chilena**, Nueva Serie Flacso-Chile, FLACSO-Chile, 1996.

31 Ver al respecto la nutrida lista de publicaciones de FLACSO-Chile, y otras emanadas del Centro de Estudios del Desarrollo. En especial ver Francisco Rojas Aravena, **Transición y relaciones civil-militares en Chile en el nuevo marco internacional**, Nueva Serie Flacso-Chile, FLACSO-Chile, 1996.

b. Una brecha fundamental: poder de seguridad versus subordinación objetiva

Dentro del énfasis en las cuestiones internas, es posible detectar una brecha medular en las visiones de las elites civiles. En los términos más simples, esta brecha está dada por la **dicotomía** entre una visión que postula a las **fuerzas armadas como poder de seguridad independiente** y otra visión que las postula como **fuerza subordinada al poder político libremente elegido**. Esta dicotomía cruza todos los aspectos del debate sobre la materia desde la transición y es su tema principal. Estuvo en el debate al inicio de la transición y desde entonces estuvo en el tapete a propósito de las tensiones entre las autoridades políticas y el alto mando del Ejército. Las diferencias fueron nuevamente formalizadas con el debate respecto al paquete de reformas constitucionales que el gobierno envió al Congreso en mayo de 1992, y que se referían a las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover oficiales y jefes máximos en cada una de las ramas de las fuerzas armadas, y a la integración, forma de funcionamiento y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional. Y han vuelto a presentarse con ocasión de nuevas iniciativas legislativas en esta área, frustradas por la oposición de derecha, que se presentaron durante la gestión del actual gobierno.

La defensa de la formulación constitucional actual al respecto es tributaria de la noción de "poder de seguridad" con que el General Pinochet instruyó a los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución que abordaran la articulación de las funciones de las fuerzas armadas. La noción actualmente prevaleciente en la Constitución es bastante más morigerada que los planteamientos iniciales de la Comisión e, incluso, que lo que contenía la Constitución antes de su reforma en 1989. Con todo, predomina en ella la concepción de unas fuerzas que requieren de independencia para cumplir su función primordial de "garantes del orden institucional", para lo cual se restringen las facultades presidenciales sobre ellas y se posibilitan mecanismos institucionales de influencia desde ellas tales como el Consejo de Seguridad Nacional. Esta postura quedó claramente expuesta en las afirmaciones del entonces senador de Renovación Nacional y presidente de la Comisión de Defensa del Senado, Sergio Onofre Jarpa: "las fuerzas armadas requieren de autonomía frente al Jefe del Estado, al igual que la Contraloría y el Poder Judicial"³².

32 *El Mercurio* (7 de abril de 1992).

De otra parte, la concepción opuesta, que subyace las propuestas de reformas constitucionales y de la Ley Orgánica de las fuerzas armadas, se basa en la idea que las fuerzas armadas deben estar subordinadas al poder político elegido libremente, y que esta subordinación se expresa en mecanismos concretos como, por ejemplo, determinadas facultades sobre nombramientos y retiros³³. Esta concepción no ve a las fuerzas armadas ni como fuerzas independientes ni como las principales garantes de la institucionalidad, pues encuentra que ésta se garantiza por los poderes del Estado y mecanismos expresos subordinados a ellos.

Esta disparidad de visiones refleja una brecha más general formalizada en la institucionalidad heredada del autoritarismo, sólo parcialmente reformada. Esta herencia expresa, a su vez, la naturaleza impuesta del modo de transición hecho a partir de los altos grados de poder de la élite autoritaria saliente. La fuerza con que estas visiones disímiles han permanecido afincadas en diversos sectores de las élites nacionales reflejan la existencia de una honda fisura en las concepciones de régimen político, y que se originaron, básicamente, en las posturas frente al régimen militar, que luego se formalizaron en las posiciones dicotómicas en el plebiscito de 1988³⁴. La especificación formal de esta fisura en las instituciones podrá sufrir variaciones de acuerdo con el devenir de los apoyos electorales de las distintas fuerzas o de cambios que puedan producirse dentro de ellas mismas. Debe recordarse en este respecto la existencia de posturas diversas que se desarrollaron dentro de los grupos de apoyo al régimen militar durante el debate constitucional en torno a la propuesta de 1980, y que han aparecido también más tarde, ocasionalmente, en relación a las propuestas de reforma constitucional hechas por el gobierno, principalmente al interior de Renovación Nacional y sus sectores liderados por Andrés Allamand y Sebastián Piñera. No puede descartarse que estas posturas y su fuerza de apoyo evolucionen en

33 Ver "Discurso de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional", Valparaíso, 21 de mayo de 1992, en **Mensaje Presidencial 21 de mayo 1991 - 21 de mayo 1992**, Santiago. Secretaría de Comunicación y Cultura, Mayo de 1992, y "Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica las Leyes Orgánicas Constitucionales de las fuerzas armadas y de Carabineros de Chile", Santiago, 26 de marzo de 1992. Ver también, Felipe Agüero, "Ideas sobre la Reforma a Ley Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas", en **Fuerzas armadas y Sociedad**, 8, 1, enero-marzo 1993, FLACSO-Chile, 1993. El 22 de agosto de 1995 fueron presentados por el actual gobierno los proyectos de ley de modificación de las leyes orgánicas constitucionales de las fuerzas armadas y carabineros, y de reforma de la Constitución.

34 En este respecto, ver Eugenio Tironi y Felipe Agüero, "La fisura autoritarismo-democracia y la reconfiguración del paisaje político chileno", en **Estudios Públicos** (por aparecer, 1998).

sentido favorable a las reformas, pero es del todo realista augurar la prolongación en el tiempo de esta brecha fundamental, especialmente dadas las previsiones de conformación del nuevo Senado en marzo de 1998. En el, la oposición de derecha, reforzada seguramente por la mayoría de los senadores designados, a los que se agregará la presencia del General Pinochet, no otorgará los mínimos estipulados para una reforma que haga de esta fisura una cuestión del pasado.

Tal brecha en las visiones civiles presenta una cierta continuidad con las principales posturas que fueron descritas para el período inmediatamente previo al régimen militar. El siguiente cuadro grafica esta relación de continuidad y quiebre entre entonces y hoy, al menos en relación con esta dimensión.

Cuadro N° 1

Relación entre las posturas predominantes de las elites civiles sobre las fuerzas armadas en el aspecto interno antes y después del régimen militar

1970		1992
Postura autoritaria	----->	Postura de poder de seguridad o garantes de la Institucionalidad
Postura constitucional desarrollista	>----->	Postura de supremacía objetiva del poder político civil
Postura condicional constitucionalista		
Postura confrontacional	----->	Postura de control o acercamiento subjetivo

La postura autoritaria del período previo aparece luego reeditada como una de defensa del papel de las fuerzas armadas de garantes de la institucionalidad, con todas los resguardos formales con que esa

función va acompañada en la Constitución. Ambas posturas, la de ayer y la de hoy, son, en esencia, mantenidas por el mismo sector de élite, lo que revela el éxito en la consecución de sus planteamientos anteriores. Quienes sostienen esta postura son los principales grupos de RN, UDI y representantes de organizaciones empresariales, los que se han manifestado en favor de la conveniencia de mantener el sistema de contrapesos constitucionales tal cual están en el documento actual³⁵.

Las posturas constitucional desarrollista y constitucional neutral aparecen hoy fusionadas en una posición que postula la supremacía objetiva del poder político civil³⁶. Esta fusión se explica, en buena parte, por los cambios en grupos socialistas, brevemente descritos más arriba, con los que se desprendieron de objetivos de transformación maximalista y, por tanto, del carácter instrumental de su previa visión de la subordinación formal de las fuerzas armadas. Esta posición está representada por las élites que se congregan en la Concertación de Partidos por la Democracia y su gobierno, así como sectores de la Iglesia y el sindicalismo.

Aunque la brecha fundamental está dada por la oposición entre las dos visiones recién expuestas, ha existido también una tercera visión, especialmente durante el período del primer gobierno posdictatorial, menos difundida y de bastante menor peso. Ella reemplazó la posición confrontacional del período previo con la que aquí hemos llamado de control o acercamiento subjetivo³⁷. En ésta subyace un desacuerdo fundamental con los "postulados ideológicos" de la élite militar, especialmente aquellos contenidos en la doctrina de seguridad nacional. En cambio, ha postulado una visión que apunta a aislar esa élite y a atraer a las fuerzas armadas a una visión más afín a los intereses democráticos y de justicia social de los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Mientras las dos posturas reseñadas arriba se centran en la formalización de competencias y facultades, esta última enfatiza un antagonismo/acercamiento de posiciones sustantivas. Su lógica es, por lo tanto, la del control subjetivo. Esta postura ha estado representada principalmente

35 Ver "Empresarios y Reformas Constitucionales", por Hernán Briones, Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, *El Mercurio*, 25 de julio de 1992.

36 El término "objetivo" está empleado aquí en el mismo sentido que le da Huntington en su concepto de "control civil objetivo". Ver Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, New York, Vintage Books, 1958, p. 86.

37 También el término "subjetivo" lo empleamos aquí en el sentido de Huntington. *Ibid.*

por las elites afines al Partido Comunista, que transitaron a ella desde la postura constitucional desarrollista del período previo al régimen militar³⁸.

c. Fuerzas armadas, defensa y desarrollo nacional: diversas posiciones

Aparte de los elementos reseñados arriba, hay otros que, aún teniendo presencia importante en la visión de las elites, aparecen con bastante menor nitidez y están menos circunscritos a segmentos determinados de elite. La razón es, probablemente, que están dotados de menor urgencia política y, por tanto, están menos desarrollados en la reflexión de las elites. Estos elementos son, por una parte, los que se refieren a la función y grado de participación de las *fuerzas armadas en tareas de desarrollo nacional* y, por otra, los que atañen a la *prioridad relativa de las funciones generales de la defensa* en el futuro, cuestión esta última que se acompaña de una evaluación implícita de las probabilidades de amenazas en un nuevo contexto político y económico regional.

Respecto de las funciones de las fuerzas armadas en el desarrollo, las visiones de las elites no se despliegan dicotómicamente como en el caso anterior, sino a lo largo de un continuo. En un extremo aparecen posiciones que postulan para las fuerzas armadas una concentración exclusiva en funciones de preparación militar para la misión de defensa de la integridad territorial, sin contemplar funciones ligadas a las tareas del desarrollo. En el extremo opuesto está la posición que postula la ampliación del campo de acción de las fuerzas armadas a muchas áreas civiles de desarrollo en que no están hoy sistemáticamente involucradas. En el punto medio aparece la posición que reconoce el desarrollo de unas capacidades intelectuales y técnicas tales en unas fuerzas armadas tan firmemente emplazadas en ciertas funciones de desarrollo que sería impracticable y hasta insensato no encontrar maneras de utilizarlas de manera más eficiente y provechosa para el país.

La posición intermedia, que es la que pareciera tener más adeptos, está justificada por algunos en términos ideales y por otros en términos pragmáticos. Para los primeros, dentro de ciertos límites, conviene aprovechar los talentos existentes en las fuerzas armadas y vincularlas

38 No hemos incluido aquí, por su falta de influencia, las posiciones confrontacionales de grupos terroristas.

más orgánicamente a múltiples instancias sectoriales de carácter civil-militar en funciones de desarrollo. Para otros, se trata de admitir el legado de un rol ampliado con que las fuerzas armadas han transitado a la nueva situación posautoritaria. Estos se dan cuenta que las fuerzas armadas están presentes en diversos sectores industriales y de investigación científica y tecnológica vinculados a actividades marítimas, terrestres y aéreo-espaciales, y que no hay más remedio que aceptar y transformar en contribución nacional positiva. Independientemente de la postura específica, existe un reconocimiento generalizado de este rol ampliado y del talento y acumulación de experiencias que allí existe.

El posicionamiento específico de los sectores de elite en esta dimensión depende sólo en parte de la manera como se intersecten con la dimensión descrita en el punto b) descrito arriba. Para quienes postulan la posición de poder garante, resulta fácil aceptar y propender a la utilización eficiente y ampliada de las fuerzas armadas en tareas del desarrollo, aunque se hace la salvedad de que eso no debe en ningún caso interferir con los esquemas de libertad económica y de disminución del peso y rol del Estado en la economía. Pero se da también el caso de quienes defienden la función de garantes y al mismo tiempo desearían una reducción del rol actual de las fuerzas armadas en funciones productivas y una readecuación de sus funciones de investigación a un esquema de financiamientos competitivos. Llevada esta postura más lejos, plantean la ampliación del rol del sector privado en muchas de las áreas hoy a cargo de las fuerzas armadas. Por el otro lado, para quienes antes planteaban posturas desarrollistas, no aparecen hoy sus planteamientos sobre el tema del desarrollo con el carácter instrumental de entonces. Al contrario ellos se presentan como la admisión de un incremento notable en las capacidades técnicas desarrolladas por las fuerzas armadas y que sería de provecho colectivo utilizar eficientemente. Desde el punto de vista de estos sectores, esta dimensión se intersecta con la dimensión anterior de manera tal que lo principal siempre sea asegurar las prerrogativas del poder civil.

Cuadro N° 2
Posición de las elites civiles frente al rol interno de las
fuerzas armadas y su participación en el desarrollo

Rol interno de las FF.AA.

		Poder de seguridad	Subordinación objetiva
Participación de las FF.AA. en el desarrollo	Mayor	Postura autoritaria tradicional	Aceptación pragmática Objetivo ideal
	Menor	Postura autoritaria neoliberal	Subordinación y defensa de la integridad del territorio

La manera en que se combinan las posturas de las elites en las dimensiones b) y c) aparece esquemáticamente descrita en el Cuadro N° 2. Aún cuando el cuadro las presenta dicotómicamente, las posiciones sobre el rol de las fuerzas armadas en el desarrollo nacional pertenecen más bien en un continuo. Vemos que la postura que favorece la visión de poder de seguridad puede contener una postura que favorece una ampliación de la participación de las fuerzas armadas en el desarrollo, configurando lo que llamo *postura autoritaria tradicional*, pero puede también contener la *postura autoritaria neoliberal* que se inclina por una participación bastante más reducida. Asimismo, la postura que afirma la visión de subordinación objetiva de las fuerzas armadas a las autoridades políticas puede favorecer una participación amplia de las fuerzas armadas en el desarrollo, ya sea por *aceptación pragmática* del legado del régimen militar en la materia, o porque le parece adecuado como *objetivo ideal*. Pero la postura de subordinación objetiva puede también contener la visión de que una participación en el desarrollo sustrae a las fuerzas armadas de su misión principal en la *defensa de la integridad del territorio*.

d. Una mayor o menor prioridad para la defensa nacional

Finalmente, en relación a la prioridad relativa de las funciones generales de la defensa hay un amplio campo de posiciones, también situado a lo largo de un continuo. En un extremo está la posición de que en el nuevo contexto regional y mundial podrán ir creándose tales condiciones de cooperación y de paz que la prioridad del sector defensa deberá caer gradual pero persistentemente. En el extremo opuesto, aparece la visión de que la expansión del poder nacional que irá aparejada con mayores niveles de desarrollo, comercio internacional e inversiones en el exterior generará tales condiciones que tendrá que aumentarse también la prioridad del sector defensa. En el punto intermedio se sostiene que cualquiera sea la evolución del contexto regional y mundial, la amenaza a nuestra soberanía territorial está siempre latente y la adecuada preparación disuasiva no debe caer presa de prioridades fluctuantes.

Estas posturas se basan en determinadas percepciones que, aunque generalmente poco desarrolladas, contienen ciertas ideas acerca de las amenazas que el país enfrentará para su seguridad. Quienes se ubican en el primer extremo sostienen que el fin de las tensiones de la guerra fría elimina, no para el resto del mundo sino para este hemisferio en particular, una fuente importante de conflicto. Al mismo tiempo, se sostiene, que las tendencias a la convergencia política (democratización) y económica (políticas de mercado, mayores intercambios comerciales e integración) generan condiciones para que se desarrollen políticas activamente orientadas a lograr mecanismos regionales duraderos de cooperación. En este cuadro, se percibe que la prioridad del sector defensa en el conjunto de las actividades nacionales decaerá ostensiblemente.

En la otra dirección del continuo aparece una combinación de visiones acerca de las amenazas que enfrenta el país. Por una parte se observa que subsisten las tradicionales tensiones de origen limitrofe o vecinal. A ellas se agregan, sin embargo, nuevas fuentes potenciales de tensión, que vienen del crecimiento y del más alto nivel de imbricación económica regional, tanto a nivel de comercio como de inversiones. Si bien esto representa una posibilidad de generar fuentes objetivas de cooperación, representa al mismo tiempo una fuente más grande de conflicto. Ello requiere, por tanto, según esta visión, dotar a la defensa nacional del nivel correspondientemente mayor de prioridad. En el plano más general, se afirma también que la falta de mecanismos regionales

efectivos de cooperación justificarían una prioridad acrecentada para el sector de la defensa nacional, o al menos su mantención en niveles estables. Estas posiciones no van acompañadas de derivaciones mecánicas en términos de posturas frente a aspectos específicos, como, por ejemplo, el nivel de gasto. De hecho se sostiene a este respecto que un alto nivel de prioridad no se acompaña necesariamente de mayores gastos sino de un uso más eficiente de los recursos actualmente asignados.

Las posturas respecto de esta dimensión no están claramente perfiladas de acuerdo a los posicionamientos en las dimensiones anteriores. Y ninguna de ellas parece ir acompañada de políticas claras o específicas hacia el sector.

6. Notas finales

En el sondeo de las visiones de las elites políticas civiles sobre las fuerzas armadas destaca, en primer lugar, la constante de la preocupación principal por las cuestiones internas, es decir, aquellas relativas al posicionamiento de las fuerzas armadas en el Estado, más que a aquellas vinculadas a las funciones más generales de seguridad. Es posible apreciar, en segundo lugar, una cierta continuidad en la oposición de ciertas posturas entre las elites que cruzan del período previo al período posterior al régimen militar. Ello permite concluir que la diversidad existente en torno al rol interno de las fuerzas armadas se encuentra bastante arraigada y que puede, por tanto, augurarse la prolongación en el tiempo de esta brecha fundamental.

Esta materia específica -la posición sobre el papel de las fuerzas armadas- destaca también por ser una de las pocas que ha quedado fuera del espacio de consensos que ha venido desarrollándose a través del espectro de elites y que ha cubierto otras áreas, por ejemplo, de políticas económicas y sociales. Esta brecha dificultará el desarrollo de una política nacional sobre la materia, y seguirá, muy probablemente, retrotrayendo las cuestiones generales de seguridad a los problemas de las definiciones sobre roles internos.

En este sentido, el carácter incompleto de la democratización en Chile, otorgado precisamente por las definiciones sobre el papel institucional de las fuerzas armadas, irá desarrollando cada vez más, seguramente, un régimen con desequilibrios. Ello quiere decir, por una parte, que los éxitos del proceso de democratización seguirán afirmándose y ampliándose. Éxitos tales como el crecimiento de la economía, la reducción de la extrema pobreza, la descentralización política y administrativa, la ampliación de las libertades, que han marcado la gestión de los gobiernos posautoritarios, han ido acompañados de una desideologización de la competencia política y de un marco de consensos sobre cuestiones sustantivas entre sectores previamente antagónicos. Por otra parte, sin embargo, esos éxitos y ese proceso de ampliación democrática coexistirán con unas fuerzas armadas que reclaman y ejercitan amplios campos de autonomía y sobre las cuales no es posible aplicar las normas de supremacía civil características de las democracias plenas y consolidadas. Y este desequilibrio en el régimen, según se ha enfatizado aquí, obedece no sólo a las características comparativamente exitosas con que

las fuerzas armadas maniobraron su propio tránsito a la democracia, sino también a las posturas que sobre esta materia mantienen las elites políticas, en particular aquellas que colaboraron en los gobiernos del régimen militar, y que revelan una profunda fisura en la concepción de régimen político.

Esto último quiere decir que cualquier avance para completar la democratización requerirá de un consenso que incluya todos los segmentos importantes de las elites. El desarrollo de visiones civiles compartidas sobre los problemas y demandas de la seguridad y cooperación regionales, sobre el modo de afirmar el liderazgo civil en la contribución militar a ciertas funciones de desarrollo, y sobre las exigencias que para la organización central de la defensa presentará el proceso de reforma y modernización del Estado, será indispensable para progresar en estos aspectos esenciales de la democratización. La arraigada brecha que hemos presentado aquí hace, sin embargo, morigerar cualquier optimismo infundado. Pero, al mismo tiempo, recalca la necesidad de redoblar los esfuerzos para iniciar un debate orientado a la convergencia de posiciones en aras del éxito final de la democratización.