

HACIA UN NUEVO CHILE: ENTRE LA DEMOCRACIA  
Y EL ORDEN

*Verónica Valdivia Ortiz de Zárate*

VERÓNICA VALDIVIA ORTIZ DE  
ZÁRATE

Historiadora. Especialista en historia política reciente de Chile y el Cono Sur americano.

Entre sus obras destacan *Pisagua, 1948. Anticomunismo y militarización política en Chile* (2021); «Déja vú. Un siglo de represión estatal (1918-2018)» (2020); «UDI cerrando el ciclo: entre los fuegos revolucionarios y la post dictadura», en Ponce, Pérez y Acevedo, *Transiciones* (2018); *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo xx* (2017); *Nacionales y gremialistas. El «parto» de la nueva derecha política chilena, 1964-1973* (2008); y *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet (1960-1980)* (2003).

## HACIA UN NUEVO CHILE: ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN

Chile vive hoy el inicio de una nueva época histórica en la cual deberá redefinir el Estado y su relación con la sociedad, los derechos ciudadanos, incorporando cuestiones no solo de igualdad laboral, de salud y educacionales, sino también de género, etnicidad, medioambientales. El nuevo Estado deberá ser expresivo de una diversidad social, étnica y cultural mucho más amplia que las refundaciones ocurridas en las décadas de 1920 y 1930, y entre 1973 y 1989, en las cuales el desafío estaba encarnado en el mundo obrero, y luego también en el poblacional-campesino y la izquierda marxista. Esta nueva pluralidad es clave para comprender la especificidad del proceso que el país enfrenta.

En efecto, la variedad de reclamos sociales, económicos, políticos y culturales supone un tipo de conflicto político distinto del que predominó en el siglo xx, porque las/os actoras/es y sus demandas son otras y apuntan a aspectos centrales de la cosmovisión y del poderío de las élites. La institucionalización del conflicto que adviene deberá legitimar esas demandas y a las/os nuevas/os actores, integrándolas/os o, contrariamente, transformándolas/os en amenaza, susceptibles de ser reprimidas/os.

Este artículo reflexiona, desde una perspectiva histórica, sobre la relación entre los procesos democratizadores, las disidencias político-programáticas y la coerción estatal. La Convención Constitucional que redactará la nueva Constitución tiene ante sí la tarea de asegurar la democratización sin articulados que posibiliten involuciones democráticas, pues los procesos democratizadores suelen ir aparejados de la reformulación de las reglas coercitivas. Como mostró la experiencia de los años veinte, la reformulación del Estado a favor de un mayor pluralismo, representatividad social y reconocimiento de derechos dio lugar a un debate sobre el alcance de las garantías constitucionales y su limitación como condición democrática, distinguiendo entre ciudadanos y subversivos, y reorganizó el aparato represivo estatal (Valdivia, 2017). La refundación llevada adelante por la dictadura pinochetista dio patente constitucional a la exclusión de ideologías y sectores políticos y legalizó su represión legal y física, colocando a las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno (Arriagada, 1998). El actual proceso constituyente enfrenta el dilema de elaborar una Carta que asegure derechos sin que ello suscite controversias que impulsen el uso de la fuerza.

A nuestro entender, el éxito del actual proceso y el producto resultante dependen de la capacidad de superar el carácter de las refundaciones anteriores, en las cuales

coerción y consenso empataron o predominó la primera, incrustando la idea de amenaza en la institucionalidad asociada a ciertas ideologías, prácticas y estilos políticos, legalizando el uso de recursos de fuerza. Ese empate/desequilibrio dio a los factores políticos una relevancia fundamental, pero al mismo tiempo inyectó tensiones profundas a la lucha política y dificultó un marco común compartido, legitimando los intentos de derrota y exclusión del otro.

## 1. CONFLICTO EN EL CHILE DEL SIGLO XX: CIVILES, MILITARES Y POLICÍAS

El debate respecto de la utilización de fuerzas militares en los conflictos de orden político en Chile comenzó con la protesta obrera de fines del siglo XIX por condiciones laborales y de vida conocidas como la cuestión social y que se resolvieron con las ametralladoras del ejército o la actuación de la marina en las ciudades de la costa. Santa María de Iquique en 1907 representó el epítome de esa forma de «resolución» del conflicto social.

Esta respuesta ante las disidencias activas se relacionaba con el carácter del Estado oligárquico-parlamentario representativo de los intereses sociales de ese grupo social, en el cual los pobres estaban destinados a la caridad y la beneficencia (Ponce de León, 2011). El orden oligárquico no contemplaba vías institucionales de resolución de conflictos ni la inclusión de grupos ajenos a esa clase, a los cuales excluía política, administrativa y legalmente (Fernández Darraz, 2003). El cuestionamiento que el movimiento obrero organizado opuso a esa noción de Estado a través de huelgas, movilizaciones y prensa demandó un Estado expresivo del conjunto social, que reconociera y garantizara derechos constitucionalmente. Tal fue el proceso desarrollado a partir de 1918, tras las grandes huelgas del fin de la Primera Guerra Mundial, que derivó en la Constitución de 1925, la cuantiosa legislación social generada y que dio vida al Estado de seguridad social (Illanes, 1991). Este consagró derechos sociales, políticos, económicos y culturales como responsabilidad de un Estado representativo de intereses sociales diversos: medios, obreros, oligárquico-burgueses.

Esta vía legal de superación del orden oligárquico implicaba desmilitarizar el conflicto y trasladarlo al ámbito político, sacando a las Fuerzas Armadas de las tareas de orden interno y creando organismos policiales que se enfocaran en el orden público y social, aspiración desplegada por todos los gobiernos desde 1925.

Como hemos planteado antes, para los años veinte existía acuerdo respecto a la necesidad de leyes sociales y laborales (contratos y accidentes de trabajo, previsión, cooperativas, tribunales arbitrales, organizaciones sindicales), no así respecto de su

naturaleza y alcances. Especialmente conflictivo era lo relacionado a la huelga y la organización sindical, defendido como un derecho por el movimiento obrero y la izquierda (comunistas, ácratas, demócratas, sectores de los radicales, mutualistas, socialistas), e impugnado doctrinaria y activamente por las derechas (empresarios, latifundistas, conservadores, liberales), quienes defendían la organización mutualista, ajena a intereses políticos, y rechazaban las huelgas. A ello se agregó la exigencia por un mayor intervencionismo económico-social del Estado y una estrategia de desarrollo industrial concordada por todos, no así respecto de sus lógicas: mientras para las derechas ese intervencionismo solo debía impulsar a los privados, favoreciendo el crecimiento, para la centro-izquierda debía asumir un carácter empresarial, sería redistributivo y protegería a los sectores de menores recursos (Valdivia et al., en prensa). La ampliación del sistema político también fue objeto de polémica, pues las derechas, partes del radicalismo y los militares planteaban la marginación de quienes defendían ideas anticapitalistas, de origen marxista y ácrata, mientras contrariamente estos ingresaban al sistema de partidos. Las Fuerzas Armadas empujaron la reforma estatal a pesar de su anticomunismo.

La controversia es propia de los regímenes democráticos y queda entregada a la política, espacio donde debe resolverse. En el caso de Chile, sin embargo, esas disidencias derivaron en la irrupción en el orden institucional de la *idea de amenaza*: los denominados subversivos, maximalistas, portadores de ideas anticapitalistas y comunistas, vistos y definidos como un peligro, por lo cual el sistema político-institucional debía contar con herramientas para defenderse de ellos, castigarlos y excluirlos. Ello dio lugar a un proceso que era a la vez democratizador —reconocía derechos sociales, económicos y políticos a obreros y clases medias—, pero con incrustaciones en el edificio legal y atribuciones policiales que permitirían una involución democrática, esto es, restringir o desconocer libertades y derechos garantizados constitucionalmente.

Si bien la política debía prevalecer, el sistema se dotó de controles que enfrentarían la amenaza: nuevos dispositivos represivos estatales que vigilarían, informarían y excluirían. En primer lugar, una policía, el Cuerpo de Carabineros, encargada del orden público y social y organizado bajo parámetros militarizados. Un segundo aparato fue el Servicio de Investigaciones, policía civil destinada a generar la inteligencia que permitiría vigilar a los «maximalistas». En tercer lugar, el Servicio de Identificación y Pasaporte, que enrolaría a toda la población nacional y extranjera que permaneciera más de tres meses en el país y que podría elaborar prontuarios. Por último, la exclusión legal: leyes de seguridad interior del Estado que tipificaron como delitos ciertas prácticas políticas y discursos que se dirigieron a coartar las libertades públicas, pues se interpretó que la subversión se infiltraba a través de ellas (Valdivia, 2017). Las leyes de seguridad (decretos leyes de 1924, 1931, 1932; leyes

de 1937, 1958) permitían procesar por actos definidos de esa forma, censurar o clausurar diarios y revistas, impedir manifestaciones públicas, infiltrar organismos y reuniones obreras, restringir la libre circulación y sancionar como asociación ilícita al comunismo, haciendo posible su exclusión (Lira y Loveman, 2013).

A pesar de estas cortapisas la izquierda se integró al sistema político imponiéndose electoralmente, amplió sus bases sociales y se convirtió en uno de los actores clave, representativo de las fuerzas populares organizadas. Pero ello siempre estuvo a contrapelo de las normativas y órganos coercitivos que advertían un castigo y por eso la represión policial solía acompañar las huelgas y protestas callejeras (por ejemplo, Ramona Parra). La raíz de esa ambivalencia era la ausencia de acuerdo respecto de la democratización, de la cual estaban excluidos amplios grupos sociales como el campesinado —bajo el poder latifundista—, trabajadores de pequeñas y medianas empresas no reconocidos por el Código del Trabajo, pobres urbanos. Esta situación mantenía viva la lucha por los derechos, presionando sobre el edificio institucional y posibilitando las acusaciones de ilegalidad y exigencia de usar los dispositivos de inteligencia policial y legal de represión.

La Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría sumaron un elemento más a los peligros de involución democrática al reponer a las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno. Previendo eventuales ataques externos de alemanes y japoneses bajo alineamiento estadounidense, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia de 1942, que incluyó en su artículo 23 las Zonas de Emergencia, que entregaban al control militar/naval, el cual podía restringir las libertades de reunión, expresión y circulación. Aunque nunca se produjo algún ataque externo, las Zonas de Emergencia fueron usadas profusamente desde 1945 contra la protesta obrera y las huelgas. El uso político de las Fuerzas Armadas se cruzó con los orígenes de la Guerra Fría, derivando en la persecución del Partido Comunista, sus militantes y la dirigencia obrera, prisionera en el campo de Pisagua, bajo control militar, y procesada por Ley de Seguridad Interior del Estado, y luego, por la «ley maldita» (Valdivia, 2021; Huneeus, 2009). Aunque las Zonas de Emergencia suspendían derechos ciudadanos, ellas fueron utilizadas como cese de hostilidades al detener la fuerza obrera, reiniciándose las conversaciones con el Ejecutivo y el Legislativo, reponiendo el papel de la política. Por eso, salvo durante la «guerra al comunismo» desatada por Gabriel González, no implicaron violencia física y las Fuerzas Armadas se mantuvieron subordinadas al poder civil, el que decidía el uso de la fuerza.

Aunque todas las colectividades políticas reconocieron y legitimaron la institucionalidad creada por la Constitución de 1925, no era el orden deseado por ninguna de ellas y siempre estuvieron tratando de modificarlo a favor de más democratización o más mercado, más ciudadanía o más autoritarismo. La izquierda optó por institucionalizarse creciendo electoral, social y políticamente, conciliándose

con la democracia, pero sin perder nunca su horizonte socialista (Álvarez, 2020). Las derechas, empresarial y partidaria, nunca aceptaron el Estado de 1925 y la pluralidad ideológica del sistema político, y resistieron con todo: boicot económico, bajos salarios, poca oferta de empleo; defensa del latifundio y suspensión de los derechos campesinos, organización del poder gremial; uso del Parlamento y de la justicia para expulsar a los comunistas; uso temporal de la violencia política. El Estado debía estar al servicio de los privados y el crecimiento, y por ende debía neutralizar el poder sindical. Desde los años cincuenta las derechas se aprestaron a retomar la iniciativa, desarmar el Estado y derrotar a sus adversarios (Casals, 2012; Valdivia y Pinto, 2020; Valdivia, 2020).

El resultado fue un sistema político estable, pero polarizado, lo que dio a los factores políticos una gran relevancia. Por eso no hubo golpes militares y la participación militar reseñada siempre estuvo bajo liderazgo civil, mientras carabineros mantenía el orden público-social con brigadas antimotines y enfrentaba al movimiento popular con la fuerza (Lira y Loveman, 2013 y 2020).

Aunque desde los años sesenta las Fuerzas Armadas estuvieron demandando alza de salarios, incorporar algunos principios de la seguridad nacional para el desarrollo del país y ser integradas a dicho proceso, permitiendo su revalorización, fue el conflicto político el que dio fuerza a esas críticas, como lo manifestó el «Tacnazo», dirigido por el general Roberto Viaux en 1969.

La vía al socialismo de Salvador Allende y la Unidad Popular implicaba redefinir el papel de las Fuerzas Armadas y policiales, sumándolas al proceso de cambio, colocando a efectivos militares en ministerios, empresas del Estado y como apoyo en los campamentos de pobladores. Los carabineros deberían transformarse en colaboradores del mundo popular y no en sus represores. La lucha política, no obstante, atentó contra este objetivo, tanto por la legitimación que sectores de la izquierda daban a la vía armada como porque para los opositores a la UP la derrota de esta requería volver a militarizar el conflicto, entregando a las Fuerzas Armadas su resolución (Varas, Agüero y Bustamante, 1980; Valdivia, 2014).

Las derechas, sectores mayoritarios de la Democracia Cristiana, de estudiantes secundarios y universitarios, nacionalistas franquistas y filofascistas (Patria y Libertad, Movimiento Nacional Sindicalista, Tizona, Fiducia, entre otros) promovieron el derrocamiento del gobierno constitucional y la autonomización de las Fuerzas Armadas, las que actuaron bajo la tesis del enemigo interno y utilizaron los principios de la guerra contrasubversiva y de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para septiembre de 1973 la oposición a la UP liberó a las Fuerzas Armadas de su deber de no deliberación y subordinación al poder soberano (Valdivia, 2019).

El actual proceso constituyente debe evitar este empuje catastrófico institucional en el cual la democratización esté coartada por ausencia de consensos básicos en

torno a los derechos y por normas antidemocráticas e ideas de amenazas internas porque finalmente ello conduce a militarizar y policializar los conflictos.

## 2. BAJO SIGNO MILITAR

Un factor clave de los procesos de militarización es la participación de los civiles, tanto por apelar a militares y/o policías para enfrentar problemas políticos como por adherir a sus principios y valores, distantes de la democracia. Dichas fuerzas funcionan siempre con criterios de jerarquía, cumplimiento de tareas que a pesar de no anular del todo la iniciativa personal, responden a una orden superior, sin entrar a un debate, tan propio de los regímenes democráticos. La democracia no es el tipo de gobierno característico de los institutos armados, sino el mando. Por ello, cuando grupos de civiles adhieren a este tipo de pensamiento y líneas de acción política, las disidencias pasan a ser objetos de condenación y purga.

La dictadura pinochetista fue posible en importante medida por la legitimidad y legalidad que sectores civiles ofrecieron al quiebre institucional (Declaración de la Cámara de Diputados), al uso de la fuerza contra los trabajadores en las fábricas y fundos estatizados en los días finales de la Unidad Popular (Ley de Control de Armas), a la conspiración que derrocó al presidente Salvador Allende (Partido Nacional, sectores de la Democracia Cristiana, el Movimiento Gremial de la Universidad Católica, Patria y Libertad, gremios empresariales, entre otros) y a la cooperación, silencio y negación de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos (Simon, 2021).

La dictadura pinochetista fue reconocida internacionalmente como una de las más brutales de sus congéneres en el Cono Sur americano de los años setenta. Tras el golpe las Fuerzas Armadas se autoimpusieron la lucha contra supuestos enemigos internos utilizando métodos dentro y fuera del marco legal, dejando en la indefensión a los opositores políticos.

La radical violencia se relacionó con la decisión cívico-militar de despolitizar y desmovilizar a la sociedad chilena, pues el golpe y la dictadura no se limitarían a derrocar al gobierno socialista, sino a erradicar a la izquierda, al movimiento obrero organizado y a dismantelar el Estado de seguridad social forjado desde la década de 1920. En ese sentido, la violencia golpista pretendía paralizar cualquier resistencia disponiendo el despliegue territorial de la fuerza, la que reprimió fundamentalmente a obreros, campesinos, pobladores y militantes de izquierda, poniendo en evidencia su sentido clasista y anticomunista (Pérez, 2006; Garcés, 2016).

Considerando que el conflicto en Chile era político y no militar —como en Argentina, con gran despliegue de la guerrilla urbana—, el sentido final del golpe



era programático, contra el Estado de seguridad social y el socialismo, por lo cual la represión resultaba insuficiente, pues se requería resocializar al conjunto de la población, destruyendo sus creencias y principios para inocularle otros. El marxismo sería «extirpado hasta las últimas consecuencias», como afirmó el general Gustavo Leigh. Por eso, articular un proyecto global era urgente toda vez que de él emergerían los basamentos anticomunistas, antiestatistas y neoliberales. La fracción golpista constituida por gremialistas y Chicago Boys ofreció ese programa libremercadista radical: el Estado sería desarmado en sus facultades redistributivas, empresariales, de seguridad y protección social, las que serían entregadas al mercado y a la iniciativa individual-empresarial. Salvo los escasos «extremadamente pobres» reconocidos por la dictadura, el resto debió asumir individualmente la salud, educación, previsión, trabajo y alimentación propia y de su familia. Ya no serían derechos garantizados por el Estado. *La política perdería su sentido conflictivo*, pues el sistema neoliberal-autoritario debería ser intangible y sus opositores excluidos y definidos como enemigos. La resocialización extendería el anticomunismo y transformaría el individualismo neoliberal en sentido común, aceptado por la mayoría, especialmente por el mundo popular. A eso se dedicó el Ministerio Secretaría General de Gobierno y sus brazos concientizadores: las Secretaría Nacional de la Juventud, de la Mujer, de los Gremios, CEMA-Chile, los municipios y los medios de comunicación oficialistas. Un nuevo Chile nacería (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012; Huneus, 2000). La política dejaría de ser patrimonio colectivo para ser entregada a una pequeña tecnocracia de expertos, bien alejada de la sociedad.

Por eso la militarización, siendo una condición, no debía extenderse indefinidamente. El copamiento militar del aparato estatal, educacional, de empresas, medios de comunicación, etcétera, debería ser traspasado a los civiles colaboracionistas, porque la sociedad neoliberalizada aseguraría la refundación. Las Fuerzas Armadas actuarían por omnipresencia, sostenidas en un derecho constitucional: el poder de seguridad, esto es, consagrar su autonomía y extender sus funciones a esferas ajenas a la defensa, rebajando las atribuciones incluso del presidente de la República en tiempos de paz a partir del principio de la seguridad nacional que permeó todo el texto constitucional (Varas, 2021).

Una medida clave fue quitar al Ejecutivo su capacidad de fuerza y militarizar la seguridad interna. Carabineros fue colocado bajo dependencia del Ministerio de Defensa y unido a las tres ramas armadas bajo lógicas militares. La mantención del orden político-social entregado a Carabineros desde 1927 fue traspasada a las Fuerzas Armadas, las que destruirían cualquier foco definido como subversivo/terrorista. A diferencia de la función policial, esta sería de seguridad nacional, esto es, de lucha contra aquellos que pusieran en peligro la existencia de la nación, que cuestionaran el Estado y las instituciones existentes, definidos como enemigos

internos, infiltrados en los organismos sociales, asociados al comunismo y al marxismo. Los organismos de seguridad deberían extirpar a esos enemigos utilizando resortes legales e ilegales y formas extremas de violencia física y psicológica, ajenas a cualquier orden democrático y Estado de derecho.

La neoliberalización de la sociedad, su distanciamiento de la política como espacio de confrontación de ideas y el poder militar de seguridad garantizarían la refundación.

Si el «Ministerio de la Doctrina» —Secretaría General de Gobierno— se encargaría de los dos primeros desafíos, la constitucionalización del poder de seguridad cerraría el círculo. Según la Constitución de 1980 las Fuerzas Armadas debían velar por el orden constitucional, teniendo injerencia en todo aquello que pudiera afectar a la nación o amenazar las bases de la institucionalidad, razón de ser del Consejo de Seguridad Nacional.

En ese sentido, si bien la dictadura cívico-militar apostó a ganar la batalla ideológica y derrocar el estatismo del siglo xx en la mente y los corazones de chilenas/os (Stern, 2013), la Constitución aseguró la militarización de la política y la seguridad. A diferencia del papel de las Fuerzas Armadas en el periodo anterior al golpe, transitorio, activado solo en estados de excepción constitucional y bajo el control civil del Ejecutivo, la dictadura les definió una función constitucional permanente y autónoma. Una «democracia» custodiada por el poder militar.

### 3. POSDICTADURA

El principal desafío político de la Concertación era impedir una involución dictatorial. Ello implicaba neutralizar los arrebatos militares de conservar el poder, considerado legítima y constitucionalmente en sus manos, y transar con la refundación pinochetista. El neoliberalismo y la democracia protegida no deberían ser tocados, pues constituían las bases de la transición pactada (Moulián, 1997). Ambos factores constituían un todo cuyo reverso era la exclusión política de la sociedad. La desmilitarización suponía entonces extirpar a las Fuerzas Armadas de las tareas de orden interno y evitar que el rechazo social al modelo dictatorial amenazara esa prescindencia, marginando a una ciudadanía cuya movilización era entendida como potencialmente peligrosa.

Un reto semejante enfrentó la transición política de la década de 1930, cuya estabilización exigió la reposición militar en sus funciones profesionales y la neutralización del poder obrero y de la izquierda marxista que se institucionalizaba mediante distintos mecanismos coercitivos estatales (Valdivia, 1992). La transición de 1990 repondría el control civil manteniendo el proyecto dictatorial «corregido»

(Garretón, 2012; Pinto, 2019), pretendiendo neutralizar el conflicto a la vez que desmilitarizar la seguridad interna, pero sin afectar el poder constitucional de las Fuerzas Armadas.

Respecto de lo primero, la Concertación reformuló el Estado neoliberal aumentando la acción estatal para mejorar la condición de vida popular, pero bajo los parámetros neoliberales, ampliando la focalización. La cultura individualista fue reforzada mediante el apoyo a las/os «vulnerables» vía proyectos, exaltando la posesión de bienes materiales a través el endeudamiento y la cultura del consumo (Moulian, 1998). Estas medidas fueron combinadas con la desmovilización de la sociedad, terminando de desarticular los lazos colectivos, alejando al conjunto social de las decisiones para entregarla a los «expertos», consolidando la «alcaldización de la política» (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012).

Esta expulsión política de la ciudadanía debería bajar el nivel del conflicto. La estabilización se lograría sin militares, pero también sin sociedad. Así, el conflicto podría reducirse a un núcleo pequeño y estable que arribaría a acuerdos. En ese sentido, los peligros de involución dictatorial serían neutralizados con una democracia procedimental y vacía de soberanía. La «gente» fue extirpada de la escena.

Este fue el mecanismo clave de la subordinación militar: la consolidación del proyecto dictatorial, la derrota de sus contradictores más peligrosos y la neoliberalización de la sociedad chilena. Si en las décadas anteriores al golpe la lucha por ampliar los derechos mantenía vivo el conflicto y la apelación a las Fuerzas Armadas, en la posdictadura sería la ausencia o negación del conflicto lo que las marginaría.

Este consenso cupular permitió redefinir las funciones militares, reponiendo fácticamente el liderazgo civil. El apresamiento de Pinochet, el fin de la Guerra Fría y el papel de los ejércitos en un mundo de paz facilitaron esta transición, pues las instancias multilaterales fueron relevadas, como las misiones de paz y cooperación. Chile debía avanzar a un ejército disuasivo, pasando de una hipótesis de conflicto a una de disuasión que no requería despliegue territorial, sino solo de pequeñas unidades de acción en distintos contextos, tarea a la que se abocaron los/a presidentes/a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, a la vez que se modernizarían sus equipos. La misión en Haití fue expresión de este cambio, con tareas de orden internacional y no interno (Seguel, 2011; Fuentes, 2006).

Para desmilitarizar el orden interno la Concertación se propuso devolver a los organismos históricos sus labores respecto del orden público, recuperando su control sobre Carabineros e Investigaciones como dispositivos del Ejecutivo — recién en 2004—, sacando a las Fuerzas Armadas de esas tareas sin reconocerles atribuciones en materias de inteligencia.

Como contraofensiva doctrinaria y en consonancia con la expansión neoliberal, la seguridad nacional fue reformulada como seguridad ciudadana. Esta fue articulada en las posdictaduras latinoamericanas y se ligó a la expansión urbana en el continente, el alza de los índices de delincuencia, robos y asesinatos, haciendo alusión a la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales, respeto a la integridad física y la seguridad frente a asaltos, robos y agresiones (Jaramillo, 2015). Por eso la pobreza y la falta de oportunidades son vistas como amenazas para la seguridad ciudadana. Si bien en Chile la sensación de amenaza estaba muy por encima del número real de delitos, la delincuencia y la seguridad copó gran parte de la agenda pública, pues fue utilizada para interpretar las críticas contra el neoliberalismo y el derrotero transicional como hechos meramente delictuales, quitándole su carácter político: «todo hace evidente que el terrorismo no es la continuación de la política por otros medios —como quisieran hacernos creer—, sino una forma particular de delincuencia que disfraza sus designios bajo aparentes móviles políticos», lo que hacía urgente «de una vez por todas, se deje de lado la designación de terroristas para llamarlos, lisa y llanamente, delincuentes. Y delincuentes a secas, sin apellidos políticos o de otra naturaleza» (*La Tercera*, 17 de enero de 1993: 3).

Esta noción de seguridad fue un fenómeno mundial producto de las desigualdades creadas por el neoliberalismo y la hegemonía estadounidense que hizo de la lucha contra el crimen una forma de control global, con un reforzamiento de las policías y las políticas de encarcelamiento. De allí el respaldo a su militarización en desmedro de las Fuerzas Armadas. La protesta social fue criminalizada y enfrentada con las fuerzas policiales (Calveiro, 2012; Wacquant, 2010).

En Chile la «delincuencia» permitió la negación del conflicto político.

La cultura del consumo legitimó el discurso de seguridad ciudadana, pues quienes se incorporaron al modelo vía endeudamiento se revelaron muy permeables, en defensa de los niveles de consumo adquiridos, partidarios de policializar el conflicto. Por otra parte, la delincuencia real y el narcotráfico como medio para quienes no podían acceder a ese tipo de bienestar justificaron esas políticas y la represión policial. Por último, los que resistieron activamente el modelo, esto es, en un comienzo los grupos armados, pero luego distintos movimientos sociales —mapuche, estudiantil, previsional, ambientalista, entre otros— fueron estigmatizados como amenazas a extirpar.

Fue esa transición a la seguridad ciudadana lo que permitió el despliegue del poder policial y su autonomización. El conflicto fue deslegitimado como delincuencia y enfrentado con policías militarizadas, desplegadas con criterios y armas de esa índole, como el conflicto mapuche puso en evidencia (Pairican, 2014).

Aunque el problema mapuche parecía algo circunscrito a un grupo humano y un territorio particular, pareciendo legítima su policialización, el avance descontrolado y carente de cualquier sentido moral del capital y del mercado horadó los pilares que permitieron detener la explicitación de las disidencias. Las graves desigualdades, la precariedad laboral, los altos niveles de endeudamiento, las colusiones del empresariado y el comercio, los desastres medioambientales —llamados eufemísticamente «zonas de sacrificio»—, la corrupción de numerosas instituciones y personeros pavimentaron el camino a un estallido social cataclísmico en octubre de 2019.

Considerando que la estabilidad posdictatorial se afirmaba en la negación del conflicto, la reaparición de la sociedad actualizó el problema de la represión y militarización. «Estamos en guerra», declaró el presidente Sebastián Piñera, parodiando al general Pinochet. En consonancia con la policialización ocurrida en la posdictadura, Carabineros enfrentó la revuelta y a los manifestantes de las marchas con total desconocimiento de la noción de derechos, usando variados dispositivos para agredirles, legitimando las acusaciones de violaciones sistemáticas a los derechos humanos que declararon distintos organismos internacionales. El Gobierno ha justificado el accionar de Carabineros. Durante su declaración en la investigación por delitos de lesa humanidad el presidente Piñera sostuvo:

teníamos muy claro que la subordinación de las Fuerzas de Orden y Seguridad (FOS) no incluía la parte operativa. Es una dependencia en los aspectos administrativos y de objetivos. Por lo tanto, la forma en que se desplazaban las FOS eran decisiones operativas que correspondían a las policías y no al gobierno” (*El Mostrador*, 27 de julio de 2021).

Con la apelación a esa norma el Ejecutivo elude la responsabilidad que le cabe en garantizar los derechos ciudadanos frente a los dispositivos coercitivos del Estado, cuyo uso responde a factores políticos y por tanto de autoridad civil, cuestión invertida por la posdictadura.

En esa misma lógica, la amplitud de la protesta, los ataques al Metro y a la propiedad de grandes empresas impulsaron al gobierno piñerista a reintegrar a las Fuerzas Armadas a tareas de orden interno, como los estados de excepción constitucional y el proyecto de infraestructura crítica lo han puesto en evidencia. El fin de una posdictadura sin conflicto debería, a su entender y el de sus partidarios, poner también término a la marginación política militar.

#### 4. HACIA UN NUEVO CHILE

El fin del orden dictatorial y posdictatorial fue el gran resultado de la revuelta social de 2019, la que permitió la irrupción del conflicto negado y cubierto por el sueño de un Chile neoliberalizado, bien disciplinado. Las múltiples rebeldías puestas de manifiesto abrieron «las grandes alamedas» hacia la Convención Constitucional y la rearticulación del sistema de partidos. Una nueva generación se apresta a construir un nuevo Chile.

La aparición de un novel sistema de partidos es clave para la refundación en marcha que integre las nuevas demandas y actorías, permitiendo su institucionalización. Un nuevo proyecto de sociedad, aún en articulación, constituirá su plataforma. Es un proceso en pleno desarrollo.

Considerando las resistencias que suscita en algunos sectores y la pervivencia de viejas colectividades que bloquearán cambios sustantivos, el proceso constituyente debe considerar el problema de la coerción —no solo extirpar el poder de seguridad— que jugó un papel central en la era que se está cerrando como en la anterior, precisamente porque la no resolución democrática de esas diferencias permitió la institucionalización de la idea de amenaza.

Los programas presentados por los candidatos a las elecciones primarias presidenciales permiten observar el estado de la cuestión.

En las derechas el programa «Un nuevo comienzo» del candidato de Evópoli, Ignacio Briones, reivindicó el derecho a la seguridad personal, proponiendo la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública que coordine los diversos organismos, recuperar la confianza de las instituciones policiales y de inteligencia, mejorando su formación. Se crearía una Policía de Orden Público dedicada a perseguir la corrupción, el narcotráfico, «el uso indiscriminado de armas y situaciones particulares como la que vive la Macrozona Sur», mejorando la gestión pública para construir un sistema de persecución disuasiva. Por su parte, «Unidos por un nuevo Chile» de Joaquín Lavín se enfoca en la lucha frontal contra la delincuencia y el narcotráfico a través de más tecnología y equipamiento para la policía, protección frente a los funerales narcos y medidas presidenciales respecto de penas aflictivas, pérdida de subsidios y beneficios sociales para los condenados por terrorismo y narcotráfico. «Un Chile que tenga a las personas en el centro» de Sebastián Sichel plantea la urgencia de recuperar la confianza hacia las instituciones de orden público enfrentadas a nuevas formas de manifestación, reformando el modelo de seguridad y paz social. Propone crear un Ministerio de Seguridad y Orden Público dirigido a cuestiones de seguridad y no políticas, esto es, orden público, coordinación de policías y «estrategias de seguridad nacional», una nueva estructura policial separada por funciones (de seguridad vial, antinarcóticos y crimen organizado,

seguridad migratoria) y la reestructuración de la Agencia Nacional de Inteligencia. El «Republicanismo popular» de Mario Desbordes pretendía superar al Estado gendarme del neoliberalismo, mejorando la seguridad y el combate a la delincuencia a través de una reforma a las instituciones policiales, especialmente Carabineros, para incrementar sus niveles de legitimidad y sus capacidades de producción de confianza ciudadana. Igualmente, una reforma al sistema de Inteligencia, profesional y coordinado, capaz de anticiparse a los hechos y de ofrecer información para la toma de decisiones con controles civiles y legislativos. Por último, proponía la modernización de las FF.AA. para que puedan seguir cumpliendo su rol disuasivo y polivalente —con variadas funciones que no define—, extendiendo la carrera militar para aprovechar al máximo la formación y experiencia, favoreciendo sus labores de investigación y desarrollo productivo en colaboración con empresas y entidades académicas (como el proyecto Fragatas).

Entre los candidatos de izquierda, «Propuestas programáticas para el nuevo Chile, 2022-2026» de Gabriel Boric y el Frente Amplio contempla un acápite de «Defensa Nacional y FF.AA.» como de «Seguridad ciudadana, prevención del delito y refundación de policías». Busca avanzar a un Sistema de Defensa Integral que involucre a todas las instituciones estatales y la sociedad civil organizada, terminando con la autonomía política y operacional de las Fuerzas Armadas y la subordinación hemisférica en defensa y seguridad. Para ello se pretende fomentar el desarrollo industrial militar y la investigación bajo supremacía civil, pues la estrategia de seguridad y defensa debe estar bajo su liderazgo, así como el fortalecimiento de la institucionalidad civil de defensa. Se propone incorporar la variable de género al quehacer militar e intervenir los currículums y por ende la formación.

Por su parte, la seguridad se entiende como un derecho humano en tanto requisito para el goce de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, promoviendo la participación de las comunidades en su construcción, descentralizando y dándole especial importancia a la violencia de género. Esta concepción nace de una consideración multicausal del delito en cuya resolución debe participar la comunidad toda. Respecto de Carabineros se busca terminar con su carácter militarizado, transfiriendo su dependencia a la Subsecretaría de Prevención del Delito, y que sea un comité interministerial el que evalúe de forma integral las políticas públicas de la policía, trabajando en coordinación con los municipios y los gobiernos regionales. En relación con el sistema de inteligencia se plantea su reforma con supervisión civil.

El «Chile digno, verde y soberano, plurinacional e intercultural, feminista y paritario» del candidato comunista Daniel Jadue incorpora un enfoque de «seguridad humana», de respeto irrestricto a las libertades y derechos. La seguridad es entendida como

la posibilidad cierta y la capacidad de ejercer los derechos fundamentales mediante estrategias de protección por parte del Estado y fortalecimiento del rol de las comunidades y las personas para anticipar, resistir y superar amenazas que pongan en riesgo la vida digna que vamos a construir.

Por eso estos temas están, según se plantea, vinculados a los derechos humanos, la justicia, la reparación y la no repetición, para evitar los fracasos de las políticas desarrolladas hasta ahora. La prevención del delito deberá respetar los derechos humanos, el enfoque de género y la iniciativa local; aumentar la eficiencia en la investigación policial, desmilitarizando a gendarmería. La política pública de seguridad y su control deberá emerger de la propia comunidad. El programa comunista propone reformar a Carabineros, transformándolo en una policía cercana a la comunidad, y reponer el control civil en materias operativas y administrativas.

Como se observa, hay dos miradas respecto del problema del delito, del orden público-social y el papel de los civiles y las policías. Las derechas se mantienen dentro de las lógicas actuales, concentrándose en el narcotráfico, sin aspirar a reformas sustantivas a los aparatos coercitivos estatales ni a la «parálisis legalista» del Ejecutivo, manteniendo la autonomía militar y policial que les permite actuar libremente. Más aún, en el caso de Briones se sigue entendiendo el conflicto mapuche como esencialmente delincinencial y subversivo, entregado libremente a órganos represivos autónomos. En los dos programas de las izquierdas, en cambio, hay cuestiones claves: se avanza en materia de redefinir la seguridad (integral, humana, etcétera), se la entiende como un tema del conjunto social; se le introducen variables nuevas, como los derechos humanos, el enfoque de género; y se recupera el carácter político del problema coercitivo, reponiendo el liderazgo civil. Incluso más, se coloca en el debate la dependencia hemisférica que tanto daño ha provocado a las democracias.

En suma, el reverso histórico de la militarización/policialización de la política en la historia del siglo xx y reciente chilena ha sido la disidencia sobre la democracia y los derechos de las personas. Por eso, una tarea esencial de la nueva fase es arribar a una noción de seguridad que respete ambas dimensiones.



## REFERENCIAS

- ÁLVAREZ, R. (2020). *Forjando la vía chilena al socialismo*, Valparaíso, América en Movimiento Ediciones.
- ARRIAGADA, G. (1998). *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Sudamericana.
- CALVEIRO, P. (2012). *Violencias de estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CASALS, M. (2012). *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo en Chile a la campaña del terror de 1964*, Santiago, LOM Ediciones.
- FERNÁNDEZ DARRAZ, E. (2003). *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931: el estado excluyente, la lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad*, Santiago, LOM Ediciones.
- FUENTES, C. (2006). *La transición de los militares. Relaciones civiles-militares en Chile, 1990-2006*, Santiago, LOM Ediciones.
- GARCÉS, M. (2016). *Terrorismo de estado en Chile. La campaña de exterminio de la DINA contra el MIR* (tesis doctoral), Universidad de Salamanca.
- GARRETÓN, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*, Santiago, Arcis.
- HUNEEUS, C. (2009). *La guerra fría chilena: Gabriel González Videla y la Ley Maldita*, Santiago, Debate.
- \_\_\_\_\_ (2000). *El régimen de Pinochet*, Santiago, Sudamericana.
- ILLANES, M. A. (1991). *En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública, Chile 1880-1973*, Santiago, Colectivo de Salud Primaria.
- JARAMILLO, M. El tránsito de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana, *Revista Criminalidad*, 57(2), 287-299.
- LIRA, E. Y LOVEMAN, B. (2012 y 2020). *Poder Judicial y conflictos políticos*, Tomos I y II, Santiago, LOM Ediciones.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (1998). *El consumo me consume*, Santiago, LOM Ediciones.
- PAIRICAN, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche, 1990-2013*, Santiago, Pehuén.
- PÉREZ, D. (2006). *La fronda militar. El 11 de septiembre*, documento de trabajo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- PINTO, J. (2019). 30 años de posdictadura: una mirada panorámica. En PINTO, J. (Editor), *Las largas sombras de la dictadura. A 30 años del plebiscito*, Santiago, LOM Ediciones.

- PONCE DE LEÓN, M. (2011). *Gobernar la pobreza*, Santiago, DIBAM.
- SEGUEL, F. (2011). *La despinochetización del ejército de Chile: doctrina Cheyre. Modernización, profesionalismo y pensamiento político* (tesis de Licenciatura en Historia), Universidad de Santiago de Chile.
- SIMON, R. (2021). *O Brasil contra a democracia. A ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul*, Editora Schwarcz.
- STERN, S. (2013). *Luchando por mentes y corazones. Las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet*, Santiago, Ediciones UDP.
- VALDIVIA, V. (2014). Chile, ¿un país de excepción? La Ley de Control de Armas y la maquinaria represiva puesta en marcha. En PINTO, J. (Editor), *Fiesta y drama. Nuevas experiencias de la Unidad Popular*, Santiago, LOM EDICIONES.
- \_\_\_\_\_. *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo XX (1918-1938)*, Santiago, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_. ¿Recobrando la democracia? La militarización del conflicto político en Chile. En PINTO, J. (Editor), *Las largas sombras de la dictadura. A 30 años del plebiscito*, Santiago, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_. Entre la ley y la violencia política: los rostros de las derechas chilenas, 1925-1973, *Telaviv*, EIAL, 31(1), 17-38.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Pisagua, 1948. Anticomunismo y militarización política en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- VALDIVIA, V., ÁLVAREZ, R. Y DONOSO, K. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM Ediciones.
- VALDIVIA, V. Y PINTO, J. (2020). Repensando a la derecha chilena, 1925-1932, *Istoriya*, 5.
- VALDIVIA, V. ET AL. (en prensa). *Populismo en Chile. De Ibáñez a Ibáñez*, Santiago, LOM Ediciones.
- VARAS, A. (2021). *Las fuerzas armadas en la nueva constitución*, Santiago, Equitas.
- VARAS, A., BUSTAMANTE, F. Y AGÜERO, F. (1980). *Chile, democracia, fuerzas armadas*, Santiago, FLACSO.
- WACQUANT, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.