

Fuerzas Armadas y democracia en Chile

Avances y temas pendientes

PAZ VERÓNICA MILET

A 45 años del golpe militar y a 30 del plebiscito que acabó con la dictadura pinochetista en Chile, aún falta avanzar en la «cuestión militar». Tanto los juicios por los derechos humanos como la cuestión de la autonomía de las Fuerzas Armadas y sus privilegios están en el debate público. Los recientes casos de corrupción en las Fuerzas Armadas, así como los beneficios a los que pueden acceder los condenados por crímenes de lesa humanidad, han marcado los debates sobre la democracia y los vínculos entre civiles y militares.

El 5 de octubre de 2018 se cumplieron 30 años del plebiscito que inició el camino para el retorno a la democracia en Chile, y en la transición democrática que sobrevino y que puso fin a 17 años de dictadura militar, una de las temáticas que más atención generó fue la vinculada al rol de las Fuerzas Armadas. ¿Se pudieron adaptar adecuadamente a su salida del gobierno? ¿Están realmente sometidas al poder civil? ¿Han mostrado colaboración con la investigación de las violaciones a los derechos humanos bajo el régimen de Augusto Pinochet? Estas son algunas de las preguntas que se plantean y, para aproximarnos a algunas posibles respuestas, es necesario tener presentes algunas consideraciones.

Primero: la democracia chilena es incompleta. Tal como plantean Manuel Antonio Garretón M. y Roberto Garretón, «a pesar de la imagen generalizada del caso chileno en los rankings internacionales como un proceso ejemplar

Paz Verónica Milet: es magíster en Estudios Internacionales. Se desempeña como profesora e investigadora en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Palabras claves: democracia, derechos humanos, dictadura, militares, Chile.

de transición hacia la democracia y la vida política democrática, Chile es una 'democracia incompleta' debido a los enclaves autoritarios heredados de la dictadura y no superados en su totalidad¹. En esencia, para analizar el papel de las Fuerzas Armadas en democracia es fundamental tener en cuenta estas condicionantes, pues los militares aún tienen consolidada una serie de prerrogativas establecidas bajo la dictadura, que perduran como derechos con rango constitucional para el sector.

Segundo: es necesario subdividir el periodo posdictadura en diferentes etapas. Una inicial, marcada por la permanencia de Pinochet en roles políticos claves, como comandante en jefe del Ejército y después como senador vitalicio, y por los intentos de búsqueda de la verdad en el ámbito de los derechos humanos. Tres hitos en la vinculación del Ejército con el mundo político durante esta etapa fueron el «Cuartelazo» y el «Boinazo» –ejercicios de movilización en respuesta a acciones judiciales contra el hijo mayor de Pinochet– y la creación de la Comisión Rettig, que inició la investigación sobre los abusos a los derechos humanos y se centró fundamentalmente en los asesinatos y desapariciones forzadas. Una segunda etapa estuvo marcada por la detención de Pinochet en Londres, la posterior realización de la Mesa de Diálogo entre sectores representativos de la sociedad chilena y la apertura de una serie de casos en tribunales en contra del propio Pinochet y de otros miembros de las Fuerzas Armadas. En este periodo, además, se inicia el trabajo de la Comisión Valech, que busca ampliar el trabajo de la Comisión Rettig y abordar también los casos de torturas. Finalmente, una tercera etapa se inicia en 2006 con la muerte de Pinochet y el paso a una renovación de las Fuerzas Armadas, determinada por el acceso al Alto Mando de oficiales que no tuvieron un rol decisor en el golpe militar de 1973 y que contaban con una alta formación académica. Este nuevo liderazgo inició una etapa de mayor apertura al tratamiento de ciertos temas, como la plena incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas y la modificación del servicio militar obligatorio. No obstante, esto no ha significado la superación de antiguas discrepancias, y cada vez es más evidente que hay heridas que no han cicatrizado y aún falta avanzar en el diálogo civil-militar.

■ Herencia siempre presente

El 2 de enero de 2017, los académicos Felipe Agüero, Claudio Fuentes y Augusto Varas publicaron en el periódico *El Mercurio* una carta al director en la

1. M.A. Garretón M. y R. Garretón: «La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales» en *Revista de Ciencia Política* vol. 30 N° 1, 2010.

que planteaban la necesidad de cambios en las Fuerzas Armadas. De manera sucinta, enunciaban la necesidad de reformas en distintas áreas y cuestionaban la autonomía de las Fuerzas Armadas y su inserción en la sociedad, así como el real control del mundo civil sobre el mundo militar. Dentro de sus planteamientos, cabe destacar el de la necesidad de un cambio en el nivel constitucional:

El Estatuto de Garantías Constitucionales y el Capítulo XI de la actual Constitución incluyeron equivocadamente a las Fuerzas Armadas en la Carta Fundamental como poder del Estado (...). El apoyo a instituciones civiles en momentos de desastres naturales y el «profesionalismo militar participativo», incluido en la Ordenanza General del Ejército en 2006, se han constituido en argumentos para extender sus roles más allá de sus tareas profesionales.²

Asimismo, destacaron que «su actual inserción en el Estado y la sociedad las mantiene en una condición subóptima. Su cierre corporativo les impide insertarse eficientemente en el Chile del mañana».

Esta carta generó debate entre la comunidad de la defensa chilena y de alguna manera fue respondida meses después por el jefe del Estado Mayor del Ejército, John Griffiths Spielman, en un artículo publicado en la revista *Estudios Internacionales*. Allí, el general Griffiths, sustentando el rol que las instituciones militares juegan en la sociedad, concluye que

Sin pretender que la afirmación «*si vis pacem, para bellum*» (si quieres la paz, prepárate para la guerra) sea errada, se estima que esta no destaca la otra parte de la ecuación, esto es, la utilidad de las Fuerzas Armadas como instrumento permanente de paz, vital para prevenir conflictos y, en todo tiempo, sólido instrumento de la política exterior. Hoy pareciera más adecuado expresar que si realmente se quiere la paz, debiéramos contar con un instrumento militar apropiado para asegurar dicha paz en todo tiempo y evento, siendo lo anterior percibido y apreciado por la sociedad a la que dicho instrumento sirve.³

No obstante, más allá de los distintos argumentos esgrimidos, el debate generado es resultado de un avance limitado en los vínculos entre civiles y militares y en la solución de resabios autoritarios. Durante los últimos años y con más fuerzas en 2018, se ha verificado una serie de señales de que el camino

2. «Fuerzas Armadas, fin de una época» en *El Mercurio*, 2/1/2017.

3. J. Griffiths Spielman: «Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y la seguridad internacional?» en *Estudios Internacionales* vol. 49 N° 187, 8/2017.

recorrido no es del todo satisfactorio y que aún falta bastante por avanzar. Además de las acciones permanentes de los familiares de los detenidos-desaparecidos, que reclaman la ampliación de la información entregada por las Fuerzas Armadas, o de las solicitudes de cambios en sus condiciones de detención por parte de los ex-militares condenados por violación de derechos humanos, dos hechos son gravitantes para entender que, a 45 años del golpe militar y a 30 del inicio de la democracia, aún quedan capítulos por cerrar desde la perspectiva de los derechos humanos. El primero es la acusación constitucional de parlamentarios de la otrora coalición de gobierno, Nueva Mayoría, presentada contra tres jueces de la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema, Hugo Dolmestch, Manuel Valderrama y Carlos Künsemüller, por «notable abandono de deberes» tras haber aprobado una serie de beneficios carcelarios a presos condenados por delitos de lesa humanidad. Finalmente la acusación fue rechazada, pero generó una amplia discusión respecto de la capacidad de otros poderes del Estado de incidir sobre la Justicia y de la necesidad de que las decisiones que se adopten respecto de los condenados por crímenes de lesa humanidad estén en consonancia con los estándares internacionales.

El segundo hito que marcará el año 2018 será el fallo respecto al caso Caravana de la Muerte, en el que está procesado el ex-comandante en jefe del Ejército Juan Emilio Cheyre como cómplice de los fusilamientos de adherentes al gobierno de la Unidad Popular. El ex-general, que tiene una gran cercanía con el mundo político, se convirtió en el primer comandante en jefe en asumir la responsabilidad institucional en las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura. En 2004 señaló que «las violaciones a los derechos humanos nunca y para nadie pueden tener justificación ética»⁴. Este gesto motivó que fuera conocido como el «general del Nunca Más». Es por ello que el hecho de que 12 años más tarde el mismo Cheyre fuera procesado por homicidio calificado reiterado tuvo amplias repercusiones en las vinculaciones entre civiles y militares, pues significó tanto cuestionarse los avances alcanzados en los últimos 30 años en Chile como el marco en que se desarrollaron los diálogos y acercamientos.

Otro tema central en el debate actual es la autonomía de las Fuerzas Armadas y los beneficios adquiridos por estas, que las colocan

Otro tema central en el debate actual es la autonomía de las Fuerzas Armadas y los beneficios adquiridos ■

4. Manuel Délano: «Admitir el mal es nunca tener que pedir perdón» en *Página/12*, 6/11/2004.

en un lugar de privilegio frente a la población en general. A esto se suma la incapacidad del Poder Legislativo para efectuar un adecuado seguimiento de las acciones de las Fuerzas Armadas, producto fundamentalmente de una autonomía militar sedimentada en una serie de facultades que no se ha podido o no se ha querido modificar. Por ejemplo, las pensiones de retiro de las que gozan los ex-militares generan fuertes cuestionamientos⁵, más aún en un contexto de masivas protestas contra el sistema de las administradoras de fondos de pensión (AFP) privadas, que precisamente se creó durante la dictadura militar. Esto se agrava por el hecho de que estas pensiones de privilegio favorecen también a ex-militares condenados por violaciones a los derechos humanos.

No obstante, nada demuestra con tanta nitidez el lugar de autonomía y privilegio en el que aún se ubican las Fuerzas Armadas como la denominada Ley Reservada del Cobre, aprobada en los años 50. Esta establece que 10% de las ventas de cobre –exportación estratégica de Chile– se destinarán a la compra

En 2015, 858 millones de dólares fueron de la cuprífera estatal Codelco a las Fuerzas Armadas ■

de armamento. En 2015, 858 millones de dólares estadounidenses fueron de la cuprífera estatal Corporación Nacional del Cobre (Codelco) a las Fuerzas Armadas⁶. Actualmente se ha sometido al Congreso un proyecto que busca la derogación de esta ley y su reemplazo por un nuevo sistema de financiamiento basado en la creación de un Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas de la De-

fensa, que será destinado a gastos en infraestructura y a compra de armamento de acuerdo con un cronograma establecido a cuatro años de plazo y un Fondo de Contingencia Estratégico para responder a situaciones de emergencia.

Los distintos gobiernos democráticos desearon, sin éxito, efectuar cambios en esta ley. Solo fue posible un reajuste más profundo a partir del descubrimiento de uno de los mayores casos de corrupción en que se ha involucrado el Ejército: el denominado «Milicogate», develado por la revista *The Clinic* en 2015, a partir de la denuncia de facturas irregulares para cubrir el desvío de fondos de la Ley Reservada del Cobre a gastos personales⁷. En su informe final,

5. «La pensión de vejez promedio de las Asociaciones de Fondos Previsionales es de \$192.000. La cifra contrasta con los \$2,3 millones –también en promedio– que reciben los oficiales en retiro de las FFAA, a través de Capredena. Entre 2011-2015, este sistema privilegiado le significó al Estado un gasto de \$3,8 billones». Alberto Arellano: «El exorbitante gasto fiscal por jubilaciones de FFAA: \$3,8 billones entre 2011 y 2015» en *Ciper*, 16/1/2017.

6. *Ibíd.*

7. Mauricio Weibel Barahona: «Milicogate: el gran robo del fondo reservado del cobre» en *The Clinic*, 13/8/2015.

la comisión especial parlamentaria que investigó el caso identificó como la causa principal del fraude la incapacidad de fiscalización externa a las Fuerzas Armadas y propuso la derogación de la ley⁸. Un tema que también fue relevado por la Comisión y que es otra de las cuestiones pendientes de la democracia chilena es el de la justicia. En este caso de corrupción había dos jurisdicciones: la militar para los funcionarios de las Fuerzas Armadas involucrados y la civil, para los proveedores civiles que habían posibilitado estos delitos.

Aunque en 2016 se efectuó una serie de cambios, estos resultan aún insuficientes. El 11 de noviembre de ese año se promulgó la ley 20968, que tipificó el delito de tortura, modificó las competencias de la justicia militar y estipuló que, en adelante, ningún civil, ya sea como imputado o como víctima, podría ser procesado en tribunales militares. Aunque fue una señal valiosa, los especialistas consideran que aún falta bastante por avanzar. Claudio Nash, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, sostiene que

aún queda pendiente modificar el procedimiento para que quienes sean objeto de este procedimiento especial vean garantizados sus derechos humanos. El actual procedimiento todavía no cumple con los estándares mínimos en términos de un proceso con garantías adecuadas para considerarlo un debido proceso, ya que sigue anclado en el procedimiento inquisitivo, que no garantiza los principios de contradicción e igualdad de armas, propios de un debido proceso.⁹

Otro elemento por considerar es la incorporación de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Chile ha consolidado una política de ampliación de la participación femenina. Las mujeres representan hoy 14,4% del contingente total, considerando personal militar, empleadas civiles de planta y soldados conscriptos. En todas las ramas se observan avances. En el Ejército, las mujeres alcanzan el 14,9%; en la Armada, el 11% y en la Fuerza Aérea, el 18,2%¹⁰. Desde 2016, se han hecho algunos cambios. Anteriormente, las mujeres que lo deseaban solo podían realizar el servicio militar en el Ejército y tenían limitadas las especialidades a las que podían optar. Ahora pueden hacerlo también en la Fuerza Aérea. Asimismo, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la

8. «Informe de la Comisión Especial investigadora de las responsabilidades administrativas que permitieron el fraude fiscal ocurrido en el Ejército a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre entre los años 2011 y el presente», disponible en <https://ciperchile.cl/pdfs/2017/abril/COMISION_INVESTIGADORA_CAMARA.pdf>.

9. En Francisca Siebert: «Nueva modificación a la Justicia Militar. Un avance hacia el pleno Estado de Derecho en Chile» en *Diario Uchile*, 2/12/2016.

10. José Antonio Gómez: «No hay barreras para la mujer en la Defensa Nacional» en Ministerio de Defensa Nacional, 3/8/2017, <www.defensa.cl/temas-principales/no-hay-barreras-para-la-mujer-en-la-defensa-nacional/>.

Organización de las Naciones Unidas ha sido aplicada ampliamente por Chile, que fue el primer país latinoamericano en desarrollar un plan de acción para implementar esta normativa que «reconoce la importancia de la participación de las mujeres así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza»¹¹.

Durante la segunda gestión de Michelle Bachelet, se promulgó la ley 21001, que modificó el Escalafón del Servicio Femenino Militar y lo transformó en Escalafón del Servicio de Personal; esto permite una integración mixta y busca combatir los estereotipos de género que asociaban las labores administrativas al sexo femenino. Además, permitirá a un porcentaje de actuales oficiales de línea aspirar al grado de general de brigada y no solo al de coronel, como ocurría hasta ahora¹². No obstante, a pesar de estos logros, todavía hay espacio para mayores avances. Hasta ahora, las mujeres de más alta graduación solo han llegado hasta el grado de capitán. Faltan unos 15 a 20 años para que las que optaron por ingresar a las Fuerzas Armadas puedan llegar al generalato.

Un elemento esencial a tener en cuenta dentro de las asignaturas pendientes, y que en gran medida explica algunas de las dificultades enunciadas, es la necesidad de reforzar la presencia civil en el Ministerio de Defensa. A pesar de que se aprobó una ley de modernización que diseñó una nueva estructura ministerial para que civiles especializados asumieran el control de la defensa, por diversos motivos –presupuestarios y de gestión– no se ha podido cumplir con las expectativas iniciales. Los civiles formados en torno de la comunidad de la defensa, así como los que están siendo formados en las universidades y en los centros de formación, como la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y la Academia de Guerra del Ejército, deberían tener un lugar más destacado en futuros diseños. Esto posibilitaría aumentar la capacidad de auditar, por ejemplo, las adquisiciones militares y el presupuesto, elementos vitales para el diseño de una política de defensa.

Un estudio realizado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos¹³ a partir del análisis de

11. Consejo de Seguridad de la ONU: Resolución 1325, S/RES/1325, 31/10/2000.

12. J.A. Gómez: ob. cit.

13. «Las FFAA en la etapa post transición: imagen y percepción. Insumos para una política comunicacional de largo plazo», Cuaderno de Trabajo N° 9/2015, Centro de Estudios Estratégicos ANEPE.CL.

distintas encuestas concluyó que, en todas las mediciones analizadas desde 1997 en adelante, las Fuerzas Armadas se sitúan entre las instituciones mejor evaluadas del país¹⁴. Sin embargo, eso ha cambiado en el último tiempo como producto de los escándalos de corrupción. En la Encuesta Nacional Bicentenario 2017, ante la pregunta «En general, cuánto confía en las instituciones que le nombraré», se evidencia una baja de las Fuerzas Armadas respecto de 2015¹⁵.

¿Cómo avanzar en este contexto? De acuerdo con lo evidenciado durante los 30 años de democracia, esta debe ser una labor conjunta de los mundos civil y militar, trabajando hacia una mayor transparencia y hacia una menor autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de los poderes civiles. Esto implica profundizar en las reformas pendientes, con una visión prospectiva, entendiendo que este debe ser un diseño a largo plazo, que supere las visiones coyunturales y que responda a los desafíos futuros y a los requerimientos de la población civil. ¿Cuál es la imagen que las Fuerzas Armadas quieren ofrecer? ¿Cuál es el marco en que se quieren vincular civiles y militares? ¿Cuáles son las prioridades que se quiere establecer? ¿Cómo debería ser reorganizado el Ministerio de Defensa? Estos son solo algunos de las interrogantes en el contexto de una «democracia incompleta» y con variados desafíos regionales e internacionales. ☒

14. *Ibíd.*, p. 14.

15. Realizada por la Pontificia Universidad Católica y gfk Adimark.