
LAS RELACIONES CIVILES MILITARES EN CHILE EN EL PRESENTE. MITOS Y REALIDADES*

HUMBERTO JULIO REYES**

Creo que bajo el mando del General Cheyre, el Ejército de Chile ha cerrado la etapa de transición en el tema de las relaciones civiles-militares. Y menciono al Ejército porque es el arma gravitante en estos aspectos. Las relaciones institucionales han entrado en un cauce de absoluta normalidad democrática.¹

The writer states that the civil-military relations in Chile nowadays are normal; although abroad the prevailing image seems to be different, as it is thought that the Armed Forces have an autonomy which is not compatible with democracy.

After analyzing several situations that took place in a not too distant past, it can be said that the said autonomy was –if can be considered as such and even if it obeyed to a historic experience that was not to be repeated– a rather formal one, as far as practical effect is concerned.

Furthermore, the recent constitutional reform, approved in a Joint Session of the Chilean Congress, would be bringing to an end all those provisions on which the above mentioned image was supported.

It is also said that this issue does not have a relevant place within the concerns of Chilean people; it does not even appear in polls. Related issues are poorly considered: 12th place for human rights and 14th for constitutional reforms.

The term “civil-military relations” has been used in this paper, as it is more commonly referred to in articles regarding the Armed Forces and society, instead of “political-military”.

* La ponencia original fue presentada en el VII Congreso de Ciencia Política organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política en la Universidad Central el 2004 y ha sido complementada y actualizada posteriormente.

** Oficial de Ejército en retiro, alcanzó el grado de Brigadier General. Se tituló como profesor de academia en Historia Militar y Estrategia en 1977 y es Magíster en Ciencias Militares con mención en Sociología Militar; integra el cuerpo docente de Anepe, en forma estable, desde 1997, desempeñándose, además, como Director de la Cátedra de Seguridad y Defensa de este Instituto.

1 Raúl Vergara, Capitán (R.) de la FACH en entrevista a *El Periodista* de 24.Sep.2004.

INTRODUCCIÓN

Quisiera comenzar esta exposición señalando que uso el término “relaciones civiles-militares” por ser el más difundido para referirse a los vínculos entre los militares y las demás instituciones sociales, o al papel del Ejército en la sociedad, según Samuel Huntington² y otros autores norteamericanos.³

Sin embargo, en nuestro país, no pocos opinan fundadamente que es más propio hablar de relaciones político-militares, por tres razones fundamentales.

La primera porque dentro de la sociedad, si bien podría hablarse de un “mundo militar”, representado por las Fuerzas Armadas, no se encuentra una contraparte en la forma de un “mundo civil” con la que el primero interactuaría si no que lo hace con un sinnúmero de actores que no son homogéneos.

La segunda, porque la interacción a que se alude se da fundamentalmente entre el poder político y la cúpula castrense o Alto Mando.

Finalmente, la tercera, porque nadie nace militar y, salvo muera en servicio activo, el militar vuelve a la sociedad civil en la cual nació. Puede que esto último disguste a quienes piensen que hay “militares natos” y que “un militar nunca se retira”; sin embargo, una cosa es el mito, sustentado en algunas formalidades y valores compartidos cuya importancia no es menoscupible, y otra la realidad en nuestra sociedad moderna.

Hecha esta necesaria introducción quisiera presentar los principales rasgos que definirían con cierta universalidad una situación de normalidad en estas relaciones.

Para ello se han tenido especialmente en consideración los planteamientos de tres renombrados estudiosos de este tema. Me refiero al ya mencionado Samuel Huntington,⁴ al considerado “padre de la sociología militar”, Morris Janowitz⁵ y al actual y prolífico Charles Moskos, todos de nacionalidad norteamericana.

Sin embargo, este “paradigma de normalidad” que nos servirá de marco teórico conceptual para confrontar la realidad nacional, es eminentemente representativo de cualquier sociedad moderna o posmoderna si se prefiere.

¿Cuáles serían sus principales características?

2 Citado por Omar Gutiérrez Valdebenito en *Sociología Militar*. Chile, Ed. Universitaria, 2002.

3 Esta ponencia fue preparada especialmente para alumnos de la National Defense University (EE.UU.), aun cuando se presentó primero en Chile en el ya mencionado Congreso.

4 *“The soldier and the state”*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957.

5 *“The professional soldier”*, Glencoe, 1960.

En primer lugar la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política legítimamente designada.

En segundo lugar, la neutralidad política de estas instituciones o su “apartidismo” que lleva a que sus miembros no participen en la política contingente ni se involucren en las disputas partidistas propias de la sociedad.

Las Fuerzas Armadas detentan el monopolio del uso de las armas, compartido con las Fuerzas de Orden y Seguridad en lo que a cada una compete.

La dedicación exclusiva a los roles que les son propios, sin invadir otros campos o esferas de la actividad nacional, pero participando en todo aquello que les sea requerido y no afecte sus responsabilidades constitucionales y legales.

Las instituciones se expresan a través de su máxima autoridad militar (Comandantes en Jefe o jefes de Estado Mayor, según sea el caso) y exclusivamente por los canales jerárquicos, es decir, por la vía de la autoridad política responsable de la Defensa Nacional.

La profesionalidad exigida implica que los miembros que ingresan a la planta sean promovidos dentro de ella y egresen de acuerdo a criterios estrictamente de idoneidad profesional.

Podríamos agregar muchas otras características, pero estas son las más relevantes para el presente análisis.

Veamos ahora los enfoques o visiones más compartidos respecto al tema.

Uno, y quizás el más difundido en el extranjero, sostiene que, en nuestro país, aún no se ha logrado una plena normalización de estas relaciones, lo que se expresaría en un grado de autonomía de los militares, en relación con el poder político, incompatible con lo que debe ser una democracia moderna. Existirían “espacios” donde aún el control de la autoridad política, sea ejecutivo o legislativo, sería insuficiente.

De acuerdo a esta línea de pensamiento, en Chile, la transición a la democracia aún estaría incompleta; los militares aún no se habrían “reinsertado” plenamente en la sociedad civil y seguirían gozando de privilegios inaceptables.⁶ Ello implicaría que antiguos recelos y desconfianzas mutuas no habrían desaparecido del todo.

6 Tanto en relación con lo consignado en la Constitución de 1980, como respecto a temas más tradicionales como la previsión, la salud, las viviendas fiscales, etc.

Otro enfoque, quizás minoritario, apuntaría a una relación normal donde los militares están dedicados exclusivamente a sus funciones profesionales; la obediencia al poder político es absoluta; la prescindencia en materias de política contingente también es la regla y, por lo tanto, no sería evidente la necesidad de introducir reformas sustanciales a la institucionalidad vigente. Dicho de otra forma, no habría problemas pendientes ya que, incluso uno de los temas más sensibles, lo relativo a las demandas por violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, estaría en manos de la justicia ordinaria.

Examinemos ahora ambos enfoques con mayor detalle, pero antes un necesario paréntesis: ninguna encuesta ubica este tema dentro de las preocupaciones prioritarias de la población chilena, a saber, la delincuencia, el empleo y la salud.⁷

Sé que esto puede parecer contradictorio ya que, si el tema no preocupa a la gran mayoría, ¿eso estaría confirmando el segundo enfoque?, ¿las relaciones serían plenamente normales?

No es fácil proporcionar una explicación plausible salvo señalar que aquí no existe o no sería evidente una relación de causa efecto. Es decir, la mayor o menor “normalidad” no tendría por qué reflejarse, automáticamente en menor o mayor preocupación de parte de la población.

¿Cómo es que, a pesar de lo señalado, el tema sí se mantiene de actualidad en los sectores más informados?

Ofrezco varias alternativas que no son necesariamente excluyentes:

- 1) Un declarado interés del poder ejecutivo por ampliar sus potestades y así disfrutar de una mayor libertad de acción para imponer sus decisiones al mando militar, siendo la vía para lograrlo la disminución de las atribuciones de este último. Lo que se entiende, en sociología militar, por control civil subjetivo.
- 2) La percepción en otros sectores de la sociedad, donde no puede excluirse a los militares, de que lo anterior llevaría a una intromisión política inconveniente o a la progresiva eliminación de los llamados contrapesos constitucionales.
- 3) La constante presión ejercida por las agrupaciones que representan a las víctimas de violaciones a los derechos humanos ante el poder político y tribunales y que ha imposibilitado avanzar en una solución satisfactoria y definitiva para todas las partes involucradas.

7 Estudio Nacional de Opinión Pública N° 46 del CEP. En ella el tema mismo no aparece; derechos humanos ocupa el lugar 12 y reformas constitucionales el lugar 14, con 5 y 3 menciones sobre 300, respectivamente.

Hagamos ahora el intento de distinguir mito de realidad, para aproximarnos a un diagnóstico que se pretende objetivo o, al menos, más sustentado en hechos que en prejuicios.

EL INTERÉS DEL EJECUTIVO POR REDUCIR LAS POTESTADES DE LAS FUERZAS ARMADAS

La pretendida autonomía de los militares en Chile se sustentaría, en primer término, en la participación de los Comandantes en Jefe en el Consejo de Seguridad Nacional, organismo de rango constitucional creado por la Constitución de 1980 con el propósito de asesorar al Presidente de la República en cualquier materia de seguridad nacional que él solicite y que tiene la facultad de hacer presente su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.⁸

¿Es que no ha habido situaciones de esa naturaleza en estos últimos catorce años?

Naturalmente que sí, en particular con relación al desconocimiento sistemático por parte de los tribunales de una serie de figuras jurídicas, en detrimento del debido proceso de los militares acusados por violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, ha primado la prudencia de parte de los mandos militares y se habría impuesto el criterio de entregar su opinión en estas materias por la vía jerárquica del Ministerio de Defensa, quizás por considerar que la convocatoria por su iniciativa generaría una indeseada tensión con el gobierno. Nada hay que indique que esto podría cambiar a futuro.

El segundo aspecto dice relación con la limitación que tiene el Presidente de nombrar a los Comandantes en Jefe dentro de las primeras cinco antigüedades de su rama y a su permanencia por cuatro años en el cargo, encontrándose también limitada su atribución para removerlos antes de dicho plazo.⁹

Sin embargo, ¿qué nos dice la realidad?

Al designarse al reemplazante del General Augusto Pinochet, el nombramiento recayó en la sexta antigüedad del Ejército y cuando el presidente expresó su voluntad que el anterior Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea hiciera abandono de su cargo, la supuesta inamovilidad o inamovilidad relativa, no funcionó en absoluto.

8 La recientemente aprobada reforma constitucional limitaría sus funciones.

9 Este aspecto también sería modificado de acuerdo a la aludida reforma constitucional.

En el caso de Carabineros de Chile, el último nombramiento de Director General también estuvo revestido de una imposición que apresuró la entrega del Director saliente antes de lo previsto.

En orden decreciente de relevancia, quizás el tercer lugar corresponde a los recursos asignados por ley para las adquisiciones de sistemas de armas y que tiene su origen en 1958. El hecho que estos fondos no estén sujetos a discusión parlamentaria, como en el caso de los presupuestos, es percibida como otra manifestación de autonomía, pero la realidad es que en todas las últimas adquisiciones de relevancia ha sido el ejecutivo el que ha tenido la última palabra. Las instituciones han representado sus necesidades y alternativas de solución pero la decisión de comprar o no y qué comprar ha sido privativa del Presidente.

Nos referimos a los nuevos submarinos, los cazas F-16 y los buques usados comprados a Gran Bretaña y Holanda. En este último caso, en particular, no cabe duda que la institución respectiva habría preferido otra solución.

Si de verdad existiera un interés genuino en optimizar la utilización de estos recursos, sometiendo las adquisiciones a discusión parlamentaria, el ejecutivo habría presentado algún proyecto de ley en todos estos años.

UNA VISIÓN CONTRAPUESTA

¿En qué se apoya la percepción de los sectores que no se identifican con el gobierno y que, en consecuencia, tienen reparos para que se modifique la normativa vigente?

Diríamos que, fundamentalmente, en nuestra propia experiencia histórica.

El Consejo de Seguridad Nacional, en la opinión del constituyente, llena un vacío al entregarle a las Fuerzas Armadas una instancia legítima donde expresar sus inquietudes, evitando la repetición de quiebres institucionales como el de 1973.

El sistema de nombramiento de los Altos Mandos y su inamovilidad relativa procura limitar su politización evitando la repetición de prácticas del pasado que atentaron gravemente contra su eficiencia.¹⁰

Nos referimos a la llamada “rotativa” de Comandantes en Jefe o a la influencia partidista en el Congreso nacional, al examinar las proposiciones de ascenso.¹¹

10 Esto fue evidente durante la segunda presidencia de Dn. Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y la de Dn. Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

11 A quien desee profundizar en este tema se le sugiere leer “Los ascensos militares ante el Senado”, del Senador Raúl Ampuero, quien fuera Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, libro editado en abril de 1966.

Para cualquier observador de la realidad chilena, no es difícil imaginar lo que podría haber ocurrido en estos últimos años de no mediar estas limitaciones.

Respecto a los recursos para adquisiciones de sistemas de armas, el someterlos a discusión parlamentaria anual probablemente haría inviable cualquier proyecto de largo plazo y el alterar la actual fórmula de reparto llevaría a las instituciones a una competencia contraria a los propósitos de la defensa nacional, permitiendo a la autoridad política “premiar” por esta vía determinados comportamientos que se consideren más afines con su ideario. No nos referimos a ninguna ideología en particular.

UN PROBLEMA QUE DIRECTAMENTE AFECTA A POCOS Y SIN EMBARGO NO PERMITE LA PLENA NORMALIZACIÓN

La tercera variable considerada en esta visión de las relaciones civiles-militares en nuestro país, es el tema de los derechos humanos, en particular el castigo a los que se considera responsables de su violación, exclusivamente miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, la amplia mayoría de los cuales está actualmente en retiro.

Más de alguien ha sostenido que, siendo el número de casos reducido si se compara con lo sucedido en otros países de nuestro continente, el tema debiera haber sido satisfactoria y definitivamente resuelto hace ya tiempo, pudiéndonos servir de nuestra propia experiencia histórica.

Sin embargo, la realidad cotidiana nos indica que cada vez se recurre a nuevos expedientes para involucrar en los procesos a mayor cantidad de militares.

En este orden, lo primero ha sido desconocer la ley de amnistía y la prescripción, existiendo para ello toda clase de nuevas interpretaciones que prescindan absolutamente del contexto político en que se produjeron los hechos que motivan los procesos.

Causas sobreesidas definitivamente son reabiertas; la cosa juzgada es letra muerta. Se desconocen en tribunales las relaciones de mando y subordinación. Todo se reduce a determinar autores, cómplices y encubridores, como si las instituciones armadas hubieran sido meras organizaciones delictivas o asociaciones ilícitas.

¿Han sido eficientes los tribunales en términos de satisfacer la legítima voluntad de los familiares de las víctimas, en orden a conocer lo que realmente ocurrió con los detenidos-desaparecidos y obtener justicia y reparación?

Muy poco. Por desgracia aquí se combinan la ignorancia, el prejuicio, la poca meticulosidad, la falta de incentivos para colaborar, el tiempo transcurrido y

los deseos de venganza de ciertos sectores para obstaculizar la determinación de los verdaderos responsables y conocer la suerte final corrida por las víctimas.

Ignorancia de parte de los jueces respecto a cómo funcionan las instituciones militares, asignándole a quienes impartían las órdenes la categoría de “autores intelectuales” y, a quienes se limitaron a cumplirlas, la calidad de “autores materiales”; prejuicio de parte de muchos de ellos que asumen que todo militar es necesariamente un violador de los derechos humanos y que debe probar su inocencia; poca meticulosidad para investigar todas las circunstancias, tanto inculpatorias como exculpatorias; ausencia de incentivos para que colaboren aquellos que tienen antecedentes útiles¹²; finalmente predomina en algunos querellantes el deseo de venganza por sobre el de justicia y siendo así, prefieren hacer recaer la culpa sobre un inocente y dejar libre a un culpable si ello implica destruir la imagen de alguien que tuvo alguna representatividad o es percibido como un enemigo ideológico.¹³

Se agrega a lo anterior el haber recurrido a tribunales especiales, creados con posterioridad a los hechos que se investigan, los jueces especiales o ministros con dedicación exclusiva, en lugar de llevar las causas en la Justicia Militar que es donde corresponde que se investiguen los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en actos del servicio.

Se suma, finalmente, la circunstancia de que se haya excedido en estos procesos el plazo razonable a que alude la ley, manteniéndolos abiertos en forma prácticamente indefinida.¹⁴

Ya hemos dicho que no estamos hablando de cifras significativas. En Chile, afortunadamente y a diferencia de España, por ejemplo, no toda familia tiene muertos que lamentar.

Los datos disponibles que se refieren a posibles victimarios y víctimas, de acuerdo a los procesos en curso, sería inferior o cercana al millar. Si agregamos familia de ellos, abogados querellantes y defensores, organizaciones ad-hoc, ¿a cuánto llegaremos? ¿Por qué el tema no parece tener solución?

Quizás en parte porque los únicos legítima y realmente interesados en su solución son aquellos que aún sienten la desaparición de un ser querido o quienes han sido injustamente acusados y, por ende, tienen un interés directo en que se conozca la verdad.

12 Un proyecto del ejecutivo al respecto aún sigue entrampado en el Congreso.

13 El caso más reciente es la confección y difusión de listados de “torturadores” con posterioridad al Informe Valech y que pueden encontrarse en Internet.

14 Al respecto se sugiere leer “El plazo razonable de juzgamiento a la luz del Derecho Internacional” de Marisol Peña Torres, publicado en *La Segunda* de 10.May.2005.

Para el gobierno el tema está entregado a la justicia y no cabe solución política alguna. Para las Fuerzas Armadas, que colaboran ampliamente con los tribunales, las responsabilidades son individuales y los responsables deben, por cierto, responder por sus actos. La ciudadanía, ya hemos dicho, tiene otras preocupaciones más prioritarias.

Uno puede preguntarse qué sucedería si, con el mismo empeño que algunos partidos políticos apoyan "à outrance" los nunca satisfechos reclamos de las agrupaciones de derechos humanos, otros defendieran los derechos que se han conculcado a los militares que hoy son acusados.

Es posible que se bloqueara todo camino de solución, pero también es posible que la crisis que ello podría provocar llevara finalmente a que prime la razón por sobre los sentimientos y se encontrara una solución política para un problema que, en su origen, también es político.

LA REALIDAD

En consecuencia, y volviendo a lo planteado inicialmente, puede considerarse que nadie en Chile pone en duda la primacía del poder político respecto a las instituciones militares. La supuesta autonomía sería más formal que real. La obediencia es absoluta. Esto ha venido quedando en evidencia a través de diversas situaciones que, teniendo un alto coeficiente de conflictividad, fueron resueltas de acuerdo al principio de primacía del poder político respecto al mando militar, sin importar qué pudiera decir la letra de las normas vigentes. Salvo un ex embajador, aquejado quizás de algún problema auditivo, ¿quién ha escuchado un ruido de sables?¹⁵

Respecto a los fondos para sistemas de armas, es un hecho que en el futuro cercano el gobierno intentará modificar la normativa existente y esto, a no dudarlo, se hará con la plena conformidad de las Fuerzas Armadas, aun si el tema, más adelante, se entrapa en el Parlamento.¹⁶

Subsistiría solamente el tema de los derechos humanos pero no como una preocupación central del gobierno o de las Fuerzas Armadas. Posiblemente para estas últimas el meollo del asunto sea más bien algo valórico o sentimental: cómo dedicarse por entero a sus funciones profesionales, que es lo lógico, desentendiéndose de los lazos de diversa índole que pueden unir a cierto número de sus miembros con los que hoy tienen que dar la cara por lo que hicieron estas mismas instituciones hace treinta años. Pero aquí las Fuerzas Armadas no parecen dispuestas

15 Se alude al pronunciamiento militar del año 1924, conocido por ese nombre. Nota del autor.

16 Muy poco tiempo después de redactar la primera versión de este trabajo, esto se hizo realidad mediante un fallo interpretativo de la Contraloría General de la República.

a revisar su discurso, coincidente con el del Consejo de Defensa del Estado, y éste parece hoy satisfacer a quienes antes exigían un “mea culpa” institucional: las responsabilidades son individuales y no necesariamente de quienes tenían el mando. Quienes cumplían órdenes, emanadas de sus mandos, son considerados “particulares” y no agentes del Estado.

Por lo demás por este camino puede que también se llegue al mismo resultado: si se logra procesar y condenar a un número importante de miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente integrantes del Alto Mando o de la cadena de mando, a la larga habrá que aceptar alguna responsabilidad “institucional”, aunque sea de manera implícita. Logrados así estos dos propósitos, podemos suponer que el tema se daría por superado o perdería definitivamente relevancia.

El efecto que, en el largo plazo, lo anterior tendría al interior de las Fuerzas Armadas o en sus relaciones con la autoridad y la sociedad, no es fácil de predecir.

CONCLUSIÓN

Como conclusión central, la visión aún prevaleciente, en particular en el extranjero y círculos dedicados a estos temas, no correspondería exactamente a nuestra realidad y la segunda, hoy minoritaria en discursos y trabajos académicos, pero compartida por el grueso público, debería terminar por imponerse, aún si en ella se da por resuelto, barriendo bajo el manto judicial, un tema que hoy aún está pendiente.