

ridad Nacional, fue modificado para dar paso a un órgano solamente asesor, sin facultad para adoptar acuerdos, con cuatro integrantes civiles (presidente de la República, del Senado, de la Corte Suprema y Contralor) y cuatro uniformados (CCJJ y DGC), que sólo puede ser convocado por el presidente. Del mismo modo fue reformada la composición del Senado mediante un artículo transitorio, suprimiéndose los senadores designados y vitalicios a partir del 10 de marzo de 2006, terminando así toda representación no electa. Finalmente, el sistema electoral binominal fue removido de la constitución y rebajado a rango de ley orgánica constitucional, por lo que su reforma privó al sistema electoral de rango constitucional, facilitando una eventual reforma futura.²⁴

En relación con los derechos humanos y al acatamiento del estado de derecho, los militares chilenos están experimentando un cambio de actitud observable al menos desde 1995. El segundo gobierno democrático (1995-2000) debió enfrentar no sólo la crisis ocasionada por la decisión del entonces General Director de Carabineros, General Rodolfo Stange en 1995²⁵, sino que también la crisis producida por la resistencia del Ejército y del general Manuel Contreras después de que la Corte Suprema lo condenara a la cárcel por el asesinato en Washington en 1976, de Orlando Letelier, ex ministro de Allende. Contreras fue jefe de la policía secreta que dependía directamente de Pinochet hasta 1978, momento en que fue detenido. Se lo considera responsable de la mayoría de las ejecuciones, desapariciones y torturas de opositores después de 1973, y uno de los símbolos del período autoritario y de la violación a los derechos humanos. Tras varios días y una negociación, Contreras fue detenido y trasladado a una cárcel, siendo el primer hecho de acatamiento militar importante al estado de derecho desde 1990 en relación con las violaciones de los derechos humanos.

En 1998 el arresto y juicio de Pinochet en Londres fue, asimismo, un punto de inflexión en lo relacionado con la actitud de las Fuerzas Armadas hacia el estado de derecho, y aceleró varias dinámicas que estaban progresando lentamente hasta entonces. La detención del ex dictador condujo a una explosión de juicios en Chile, los que hasta ese momento habían sido desarrollados tímidamente por el Poder Judicial, a pesar incluso que numerosas acusaciones se referían a hechos ocurridos con

²⁴ El detalle fue extraído del Mensaje 24.342 del presidente del Senado al presidente de la Cámara de Diputados, del 11 de noviembre de 2004.

²⁵ La crisis se originó luego de que el General Stange no acatara una petición de retiro formulada por el presidente Frei, en el marco de una investigación judicial sobre el asesinato de tres dirigentes comunistas en 1985.

posterioridad al dictado de la Ley de Amnistía de 1978²⁶. El nuevo escenario situó a los militares bajo un dilema no existente hasta ese momento, que era el de aceptar un número creciente y masivo de procesos judiciales, o simplemente resistir la aplicación del estado de derecho y presionar para la aplicación de la Ley de Amnistía y el dictado de nuevas normas que otorgaran impunidad a los militares acusados. Adicionalmente, la detención en Londres debilitó fuertemente los paradigmas ideacionales de los militares y los obligó a confrontar y contrastar muchas de sus más arraigadas ideas y valores con la evolución real de las políticas y del derecho internacional. La sola idea de la jurisdicción universal no había sido incorporada en el ideario militar y era rechazada por la cultura militar chilena.

En definitiva, la situación en Londres generó cálculos políticos, modificó percepciones y valores que, de manera combinada, obligaron a los militares no sólo a aceptarlos, sino a asumir nuevas realidades y a tomar la iniciativa para buscar soluciones basadas en paradigmas diferentes a los utilizados hasta entonces, situación que los condujo a participar en la creación de la Mesa de Diálogo.²⁷ Una vez dentro de la Mesa, los militares iniciaron una era de cooperación con el Poder Judicial, incluyendo un significativo esfuerzo para dar con el destino de los detenidos-desaparecidos (aunque no ausente de conflicto, como el episodio mostrado por el General Rojas)²⁸ y aceptaron juicios por denuncias tanto anteriores como posteriores a la Ley de Amnistía de 1978, a pesar del alto riesgo que ello representa para los militares involucrados en abusos de derechos humanos durante este período.²⁹

Finalmente, en noviembre de 2004, el mismo mes en que se aprobaron las reformas constitucionales, el presidente Ricardo Lagos divulgó públicamente el Informe de la Comisión Nacional sobre Tortura y Prisión Política, un extenso documento en el cual, por primera vez desde 1990, el Estado de Chile da cuenta de manera oficial y detallada sobre la prác-

²⁶ Pinochet dictó en 1978 una Ley de Amnistía buscando impunidad para las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y 1978.

²⁷ El Almirante Arancibia propuso la creación de una comisión de "hombres buenos" en una entrevista concedida a el diario *El Mercurio* durante el primer semestre de 1999.

²⁸ Después de la renuncia del General Rojas, la Ministro de Defensa Michelle Bachelet se reunió con los Comandantes en Jefe, y después de la reunión, las Fuerzas Armadas renovaron el compromiso con la Mesa de Diálogo. Véase "Bachelet y FFAA renuevan el espíritu de Mesa de Diálogo", *La Tercera*, Santiago, 3 de octubre de 2004.

²⁹ La Corte Suprema de Chile ha mantenido abiertos numerosos procesos judiciales ocurridos entre 1973 y 1978 por considerar que la detención y desaparición de opositores constituye delito de secuestro permanente que no puede ser amnistiado.

tica de la tortura ejercida durante los 17 años del régimen militar contra opositores políticos y ciudadanos en general.³⁰ La reacción de las Fuerzas Armadas fue consistente con el proceso desarrollado hasta entonces, y fue incluso más allá, como lo demuestran las declaraciones del Comandante en Jefe del Ejército, General Cheyre. Éste, adelantándose al informe, divulgó un documento en el cual, entre otros aspectos, afirmó que “el Ejército de Chile tomó la dura, pero irreversible decisión de asumir las responsabilidades que como institución le caben en todos los hechos punibles y moralmente inaceptables del pasado”, generando adicionalmente un debate nacional sobre las responsabilidades institucionales tanto de los actores civiles como militares en el quiebre de la democracia y en las posteriores violaciones perpetradas contra los derechos humanos durante el régimen militar.³¹

Más allá del contenido de las opiniones de las Fuerzas Armadas chilenas, lo relevante es la forma en que lo que hasta el año 2001 era un juego de *suma cero*, fue enfrentado a partir de 1999 siguiendo las prácticas de construcción de consenso iniciadas en 1990 y profundizadas desde 1995. Por un lado, ningún actor fue obligado a renunciar a sus creencias y opiniones, así como tampoco al cálculo, antes de encontrarse con los otros. Pero lo que siguió fue un ejercicio de intercambio mutuo donde cada uno confrontó la verdad de los otros y aprendió de ellos. Por primera vez, las partes aceptaron que en 1973 los militares tuvieron que actuar junto con los partidos políticos y no solos, y que todas las partes involucradas tuvieron diferentes grados de responsabilidad en el violento quiebre democrático. Por primera vez también, los militares estuvieron de acuerdo en que no existió justificación alguna para tales abusos, ni para el uso de la violencia como forma de resolución de conflictos poli-

³⁰ La Comisión Presidencial que preparó el Informe pudo convencerse de que entre 1973 y 1990 el régimen militar detuvo y sometió a torturas a al menos cerca de 30 mil personas, incluyendo mujeres embarazadas, niños y ancianos. El informe consignó la identidad de las personas que fueron sometidas a tortura, dio cuenta de los medios utilizados por el Estado para tales propósitos (fundamentalmente personal e instalaciones de las Fuerzas Armadas y la policía), describió las prácticas frecuentes de tortura, y una ley enviada posteriormente al Congreso por el presidente Lagos estableció el derecho a la reparación del Estado a las víctimas de dicha práctica política. El Informe está disponible en http://www.gobierno.cl/comision_valceh/index.asp desde el 30 de noviembre de 2004.

³¹ El momento culminante de dicho debate fue la realización de un seminario Ejército y Derechos Humanos. Compromiso para el Siglo XXI, el 7 de diciembre de 2004 en la Escuela Militar, al cual concurrieron representantes del gobierno, dirigentes políticos, parlamentarios y dirigentes de organismos de defensa de los derechos humanos y de agrupaciones de víctimas del régimen militar.

ticos en una democracia, y que era necesario esclarecer el destino de los detenidos-desaparecidos.³²

Desde mediados de los noventa, la relación entre los militares y los partidos de derecha ha empezado a sufrir un proceso gradual de desgaste debido a la cambiante lógica de la dinámica electoral, un proceso experimentado también en otros países latinoamericanos. En el fondo de esta tendencia se encuentra el surgimiento de la primera posibilidad electoral con éxito de los partidos de derecha en cuatro décadas.³³ En 1999, la derecha presentó al candidato populista Joaquín Lavín, quién abiertamente se presentó como un candidato de centro “no político”, desvinculando su candidatura de Pinochet, y obtuvo la más alta votación para la derecha desde 1938.

CIVILES, MILITARES Y POLÍTICA DE DEFENSA

Las actitudes militares relacionadas con las políticas militares y de defensa también experimentaron un cambio significativo, especialmente desde 1995, cuando el gobierno de Frei formuló la primera agenda de política pública en la historia de la democracia en Chile, y públicamente reivindicó el derecho de los civiles electos para establecer la política de defensa y militar, una práctica que fue profundizada por el presidente Lagos. El inicio de esta práctica no estuvo exento de conflicto, porque los militares también se habían resistido a ella.

Uno de los aspectos centrales de este proceso fue la publicación de los dos Libros Blancos de la Defensa de Chile en 1997 y 2002, que son los primeros documentos en la historia de Chile donde se explicitan y explican las principales características de la política de defensa del país. Firmados por los presidentes y ministros de defensa del momento, desde la publicación de los Libros se ha generado un número cada vez mayor de políticas militares, mientras que la formulación de las políticas de defensa y militar, así como una creciente injerencia civil en la supervisión de la planificación estratégica, está siendo amplia y abiertamente aceptada por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, debido al proceso participativo a tra-

³² Hasta la creación de la Mesa de Diálogo, el argumento básico de los militares era que lo que sucedió con los derechos humanos fueron “excesos” debido al estado de guerra reinante después de 1973. Los abogados de derechos humanos demostraron en la Mesa que, incluso en tiempos de guerra, los prisioneros tienen derechos y que, en la mayoría de los casos, las víctimas eran civiles desarmados.

³³ La última vez que la derecha ganó una elección presidencial democrática fue en 1964, cuando se eligió como presidente a Jorge Alessandri Rodríguez.

vés del cual se han desarrollado estas políticas, las mismas también han incorporado gran parte de las opiniones y visiones de los militares, y se perciben como políticas estatales y no sólo gubernamentales, cuestión que las ha dotado de una alta legitimidad.

Las políticas civiles se han desarrollado tanto en el terreno doméstico como internacional. En 1997 y 1998, el Ministerio de Defensa modernizó las políticas de personal³⁴ introduciendo incentivos para aumentar los niveles de profesionalización. En 1996 comenzó la modernización del servicio militar obligatorio, que continuó durante el año 2001, cuando el gobierno envió al Congreso la primera reforma global para el servicio militar obligatorio desde 1904. Además, en el año 2003, el Ministerio envió al Congreso la primera reforma para el sistema de pensiones de los militares desde 1990. Otro cambio simbólico y sensible se llevó a cabo en relación con las políticas de género, las que han sido fuertemente reforzadas o desarrolladas desde la llegada de la ministro Bachelet. La Fuerza Aérea graduó la primera generación de oficiales mujeres; el Ejército permitió la participación femenina en las especialidades militares en apoyo de combate; la Armada, por primera vez en su historia, incorporó mujeres a sus servicios, y reconoció la necesidad de una revisión abierta de oportunidades femeninas en la institución; mientras que se incorporaron mujeres como voluntarias al servicio militar.

En el nivel militar, las políticas han apuntado a fortalecer las instituciones y operaciones conjuntas, mientras que las Fuerzas Armadas han comenzado un proceso de ajuste a las políticas emanadas por el Ministerio de Defensa en cuento a su desarrollo, incluyendo sus estructuras de fuerza, adquisiciones, doctrinas y programas educacionales. En uno de los más claros casos de control civil, en el año 2002, el gobierno autorizó la compra de diez aviones de combate F-16 a Estados Unidos, pero introdujo una política de compensaciones industriales (*off sets*) como condición para la operación, la que no había sido considerada por la Fuerza Aérea de Chile. También en el año 2003, el gobierno decidió suspender y modificar el proyecto de modernización de la flota de superficie de la Armada y exigió la adquisición de buques usados. También en el nivel estratégico, en 1997, el presidente Frei y su ministro de defensa dirigieron y aprobaron la primera evaluación estratégica desde 1990. Adicionalmente en el año 2002 el presidente Lagos y su ministro de defensa

³⁴ En 1997 y 1998, el Congreso aprobó dos leyes enviadas por el gobierno que modernizaban las carreras militares y de la policía, el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, DFL N° 1 (G), y el Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, DFL N° 1 (C).

formularon la primera revisión general de la planificación estratégica realizada desde 1990, mientras que en el año 2004 la ministro de defensa comenzó a desarrollar la primera doctrina conjunta para las Fuerzas Armadas. Con lo anterior se fijan, por primera vez en la historia de Chile, una planificación estratégica centralizada, dentro de la cual las Fuerzas Armadas chilenas enmarcan su estrategia militar, naval, aérea y conjunta, con importantes cambios para su estructura de fuerza, doctrinas y desarrollos institucionales. Las intervenciones de los comandantes en jefe señalan de manera frecuente que los programas de cada una de sus instituciones se basan sobre los dos grandes componentes de la política de defensa de Chile, la cooperación y la disuasión.

Finalmente, los gobiernos de los presidentes Frei y Lagos también han innovado en la forma en que han incorporado a los militares a la política de seguridad exterior. En el nivel bilateral con los países vecinos, y a pesar de un largo período inicial de escepticismo y desconfianza militar basado en una historia de rivalidad y doctrinas geopolíticas tradicionales, las Fuerzas Armadas chilenas han sido integradas públicamente a las políticas gubernamentales de cooperación y estabilización estratégica en América Latina desarrollada desde los noventa, a través de la participación militar en medidas de confianza mutua y una creciente transparencia. Los militares chilenos han aceptado también con entusiasmo las nuevas políticas de cooperación internacional en los niveles más globales, por medio de una importante participación en operaciones de paz, cuyo hito más importante ha sido la decisión del presidente Lagos, en el año 2004, de enviar más de 500 militares para participar en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).³⁵

A diferencia de la historia de ausencia casi total de políticas militares y de defensa, así como también de preparación estratégica durante el régimen democrático anterior a 1973, desde 1990, pero especialmente desde 1995 y 2000, las autoridades civiles chilenas han comenzado a elaborar una red crecientemente densa de políticas que están orientando y enmarcando el desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas. Todo se ha podido desarrollar a pesar de la existencia de importantes prerrogativas en el campo profesional de las Fuerzas Armadas, y no sin desacuerdos e incluso diferencias entre el gobierno y los militares. Sin embargo, ha prevalecido la autoridad civil, se ha iniciado un programa de

³⁵ Gabriel Gaspar, "Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 1, 2005, págs. 40-51.

reformas³⁶ y los militares no han intentado hacer uso de sus prerrogativas funcionales.

CONCLUSIONES: LOS MILITARES Y LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Chile se encuentra en una etapa avanzada de consolidación de su régimen democrático. Las relaciones civiles-militares fueron el punto central en el proceso de transición a la democracia, debido al carácter militar del régimen autoritario, y por lo tanto, lo son también para la consolidación democrática. No obstante esto, los chilenos han avanzado a través de su propio camino.

Cuando las autoridades elegidas del nuevo régimen democrático comenzaron a trabajar en el palacio presidencial de *La Moneda* en 1990, eran conscientes de las limitaciones que tenían, siendo crucial entre ellas la densa red de instituciones tutelares y prerrogativas militares que reflejaba la ausencia de una cultura política democrática, tanto de parte de los militares como de los partidos de la derecha política, quienes forjaron una alianza que les permitió sostener un régimen militar durante 17 años y bloquear con éxito cualquier proceso de reforma e institucionalización democrática durante 14 años desde 1990.

Aún existen, 14 años después de la reinstauración democrática, todas las prerrogativas militares que tenían las Fuerzas Armadas en 1990, aunque se encuentran en proceso de desaparecer luego de las reformas aprobadas en noviembre de 2004. Además, los militares que las crearon ya no están, y los nuevos militares que los siguieron están cambiando sus ideas y actitudes, así como también sus prácticas -en resumen, su praxis- con respecto a estas instituciones. Existe una evidencia consistente para sostener que la cultura, actitudes e ideas militares en relación con la democracia y los derechos humanos están experimentando un proceso de verdadera transformación, imperfecto, pero constante y consistente. Las Fuerzas Armadas ya no se encuentran comprometidas con la defensa de la institución y la cultura política autoritaria creada por el régimen militar. Pero, quizás más importante, tampoco volvieron a su antigua cultura de *constitucionalismo formal* que exhibieron en el anterior régimen democrático que colapsó en 1973; y los civiles que se hicieron cargo de la

³⁶ La Ministro Bachelet anunció en sus informes de 2003 y 2004 que el gobierno estaba preparando una reforma institucional con respecto a la toma de decisiones estratégicas, militares y de defensa, incluyendo la asignación de recursos.

democracia restaurada en 1990, no volvieron a ignorarlas, como lo habían hecho hasta 1973.

Aún queda mucho por hacer para consolidar la democracia en Chile, no sólo en el nivel institucional, sino que también en el nivel cultural y de actitud, civil y militar. Pero la dimensión cultural de la consolidación democrática en Chile se completará sólo cuando la gran mayoría de la opinión pública y de la elites chilenas, especialmente de la derecha política, compartan las mismas convicciones democráticas por las que están avanzando los militares.