

Informes Relacionados

29/01/2001
Política Nacional

Derecha: Uso y Abuso de Las Fuerzas Armadas

16/01/2001
Política Nacional

FF.AA: Entre la Lógica Política y la Ética Social

Novedades

23/05/2001
Informe Economía

Contrapuntos Económicos del Mensaje

22/05/2001
Sectoriales Educación

Crédito Universitario: "¡Me Opongo! (¿A Qué?)"

22/05/2001
Política Nacional

Liberales Progresistas: Mucho Ruido. Pocas Ideas

17/05/2001
Sectoriales Políticas

Reforma: Una Necesidad para la Equidad en Salud

15/05/2001
Sectoriales Políticas

Los Caminos de la Reforma

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°64

Política Nacional

29/05/2001

Entre el Civilismo y el Militarismo: Una Ley del Péndulo a Derogar

Por Genaro Arraigada

En las relaciones cívico-militares hay dos pecados capitales que evitar: el militarismo y el civilismo. Errores que se pagan caro por quien más importa, el país y, también, por los militares, la sociedad civil y el poder político. Pero hay algo todavía peor que los dos males anteriores: un país que por una suerte de ley del péndulo oscile entre el civilismo y el militarismo, sin encontrar una relación cívico-militar verdadera.

Los Conceptos

El militarismo es una desviación del recto sentido de lo militar. Sus rasgos son variados. En lo político, el militarismo se manifiesta en la dominación de los militares sobre los civiles, el rechazo a la democracia, el desprecio a los políticos y a las políticas civiles, la desconfianza hacia los sindicatos, partidos, universidades libres y la idea de la inutilidad de los medios diplomáticos en la solución pacífica de los diferendos entre las naciones. El militarismo supone el sacrificio de la sociedad a las necesidades de un aparato militar sobredimensionado y en lo cultural intenta imponer al resto de la sociedad una especie de veneración o idolatría de los rasgos principalmente externos de la profesión castrense reduciendo, por ejemplo, la historia patria a una visión ingenua donde sólo cuentan los episodios de guerra.

Llamamos civilismo a la desviación opuesta al militarismo y, por tanto, consiste en el desprecio de los civiles por el ejército, sus valores, su cultura. Es esencial a esta visión una descalificación de la profesión militar, sus escuelas y academias. Las fuerzas armadas son percibidas como una pesada carga que no tiene ni un aporte ni un rol activo en el desarrollo del país. La cultura civilista desconfía del monopolio de las armas que corresponde al ejército en toda sociedad desarrollada y está constantemente tentada a crear equilibrios de facto al poder militar sea politizando sus mandos, dividiéndolos, fortaleciendo diversas policías o, simplemente, creando milicias. Descalifica a los militares, sus uniformes, maneras, su instrucción.

El Civilismo en la República del '25

La frase de Santayana vuelve a ser necesario citarla: "Los que no recuerdan el pasado están obligados a volverlo a vivir". Los chilenos tenemos todavía en la memoria al régimen militar que, sin duda, fue una época de militarismo; pero pocos recuerdan los rasgos de civilismo que tuvo la república del '25 y que deben ser considerados como una de las varias causas del golpe militar de 1973.

Hacia fines de la década del '60 el modo de relación entre civiles y militares estaba seriamente deteriorado. A ello habían contribuido todos los gobiernos que existieron a partir de 1932.

El general Carlos Prats, en sus memorias, recuerda la segunda presidencia de don Arturo Alessandri Palma porque con ella "se retorna a la normalidad jurídica y se impone el civilismo". Ello era una reacción en contra de los excesos cometidos bajo la dictadura de Ibáñez y, también el resultado de un temor a que pudiera haber un nuevo golpe militar. Dice Prats: "Indirectamente, (Alessandri) posibilita la formación de la Milicia Republicana, integrada por unos 50 mil civiles armados con existencias del Ejército... La Escuela Militar debe transformarse en un instituto educacional asimilado al régimen de la educación secundaria (y) los que terminamos el II Curso Militar debemos revalidar exhaustivamente los estudios de IV, V y VI años de humanidades ante comisiones universitarias... En la Parada Militar de septiembre de 1933, después de la presentación tradicional de las unidades de las FF.AA. desfila la Milicia Republicana...".

Es cierto que esta reacción civilista no va durar todo el período y que, de algún modo, a partir de 1938 ella va a ser matizada. Pero el sistema político de la República del '25 procuró reducir a los militares al interior de los cuarteles, desvalorizó las condiciones que hacían posible su mejor desarrollo profesional y no les asignó - obviamente nos referimos dentro del marco de los principios de control civil y no deliberación - función en la gran política del Estado ni tampoco en el campo del desarrollo nacional. Lo anterior condujo a una profunda escisión entre los mundos civil y militar, de modo que no existieron entre ambos relaciones importantes. El mundo militar desarrollaba su vida social y cultural completamente aparte de la civilidad. No es extraño, por tanto - como lo probaron los hechos a partir de 1973 - que la adhesión de los militares a la democracia y sus valores fuera muy superficial, simplemente el cumplimiento de un imperativo de prescindencia política que se aceptaba en función de una tradición heredada, pero no por una adhesión firme y racional a principios. La democracia les era ajena.

Hacia fines de los años '60 el modo de relación cívico-militar estaba seriamente deteriorado. La insubordinación del general Viaux y el "Tacnazo", en 1969, son pruebas indesmentibles de esta realidad. Es cierto que amplios círculos entendían que existía un anhelo legítimo de las Fuerzas Armadas de acceder a un rol importante dentro de la sociedad, pero no lo es menos que ni en los medios intelectuales, ni en partido político alguno, se va a formular un proyecto de una nueva forma de relación cívico-militar que hiciera compatibles las demandas - confusas, también - de los militares y las exigencias de la democracia.

El Militarismo de 1973 – 1989

Sería equivocado no reconocer que el régimen de Pinochet tuvo un apoyo civil significativo, que comprendió a la enorme mayoría de los empresarios - grandes, medianos e incluso pequeños - y a grupos importantes de artesanos, profesionales, trabajadores por cuenta propia. La prueba más clara de ello está en el 43

Entre el Civilismo y el Militarismo: Una Ley del Péndulo a Derogar

% de los votos obtenidos por el "Sí" en el plebiscito de octubre de 1988.

Sin embargo, el régimen de Pinochet fue siempre desconfiado de ese apoyo civil. No obstante alusiones iniciales que se hicieron cada vez menos frecuentes, para luego desaparecer, nunca intentó crear un apoyo civil organizado. Al único grupo que le aceptó una participación orgánica en el gobierno fue a los "Chicago Boys" y en menor medida al gremialismo, pero tuvo cuidado de impedirles que desde el poder pudieran constituir un movimiento civil masivo. Así y no obstante esas inclusiones, el régimen autoritario chileno puede ser considerado como la más militarizada de las experiencias autoritarias de América latina en la segunda mitad del Siglo XX.

Las evidencias de este militarismo son muy grandes y recientes como para que sea necesario insistir en ellas. Algunas de sus manifestaciones más notables fueron el abuso de los símbolos militares; la extensión de los conceptos de autoridad y obediencia propios de las fuerzas armadas al interior de la administración pública y de las organizaciones civiles, incluso de las universidades; una reducción militarista de la enseñanza de la historia patria; la consideración de las actividades más esenciales del país como los diversos frentes de una guerra; la reducción de la política y las relaciones entre gobierno y oposición a la dialéctica de amigos y enemigos.

También el copamiento de los más altos cargos del Estado fue una expresión de este militarismo. El asunto es importante de recalcar porque se trata de una variable que ha sido mensurada por diversos estudios. Del total de ministros habidos entre 1973 y 1990, un 48 % de ellos fueron militares. De los miembros del órgano legislativo de la dictadura, un estudio que analiza el período marzo de 1981 a agosto de 1986, indica que un 46 % fueron militares. En el año 1986 los Intendentes de las trece regiones del país eran oficiales en servicio activo y, de los gobernadores, 42 eran militares y sólo 8 civiles. Del total de embajadores habidos entre 1973 y 1986, el 47 % fueron militares. En junio de 1986, el 38% de los directorios de empresas estatales estaba compuesto por militares y 15 de 18 empresas dependientes de CORFO, tenían como presidentes de sus directorios a militares.

¿Dónde Estamos Hoy?

Estamos en el punto en que se entrecruzan varios caminos que es, normalmente, el de mayor interés desde el punto de vista de la implementación de políticas públicas. Un punto donde son enormes los riesgos de elegir la senda que nos lleve a los errores del pasado; pero, tal vez, aún mayores las oportunidades de avanzar hacia una situación nueva, más satisfactoria que cualquier otra que hayamos conocido desde los años 20 del siglo pasado.

La actual coyuntura aparece marcada por una circunstancia muy gravitante a la que aquí haremos una breve referencia, dejando para una ocasión posterior un estudio más detallado.

El análisis del período 1973-89, particularmente de su acción represiva, la detención de Pinochet en Londres, su proceso en Chile, la "Mesa de Diálogo", la toma de posición de Joaquín Lavín frente a Pinochet son, tal vez, los hechos principales que han generado lo que podríamos llamar, utilizando una terminología económica, un reparto de los activos y pasivos del régimen militar entre quienes fueron las principales fuerzas que lo sustentaron. Ese reparto, sin embargo, no ha resultado equitativo. La derecha ha reclamado para si, lo que tal vez sea lo único rescatable de ese legado: las reformas económicas y el manejo de la economía. A los militares, en cambio, les ha sido asignado, casi en exclusividad, el que es, sin duda

Entre el Civilismo y el Militarismo: Una Ley del Péndulo a Derogar

alguna, el peor y más pesado pasivo del régimen: la política represiva y la sistemática violación de los derechos humanos. Para que este reparto haya sido hecho en estos términos, ha sido necesario proyectar la idea de un régimen rígidamente compartimentalizado, donde un estamento (los "tecnócratas") se encargaban de la economía y, otro (los militares) de la represión, sin que a los primeros les cupiera conocimiento y mucho menos responsabilidad sobre las faltas, delitos y crímenes cometidos por los segundos.

La anterior es una situación que ha creado al interior del ejército una toma de distancia respecto de la derecha y la sensación de haber sido utilizados y luego abandonados. El resultado es hoy unas fuerzas armadas distanciadas, desde distintas épocas, por diferentes razones y en diversos grados respecto de todas las fuerzas políticas, sin excepción: izquierda, centro y derecha.

En ese marco es posible que algunos grupos estén tentados de alentar políticas estrechas y cortoplacistas que busquen, frente a las Fuerzas Armadas, ventajas partidistas menores, ya sea para ganar adeptos en su interior o, por el contrario, para reforzar su aislamiento respecto de la sociedad civil y el poder político. Más allá de si ello es posible ambas políticas serían altamente inconvenientes desde el punto de vista del país.

El intento de construir una relación cívico-militar verdadera se ha visto dificultado por la abrumadora presencia del tema de derechos humanos. Sin embargo, este asunto no debiera ser un elemento en la determinación de la relación cívico-militar. Es una materia que debe ser juzgada por los tribunales, acorde a la legislación vigente. Los principios rectores para abordarla son, el reconocimiento de las instituciones y su competencia ("que las instituciones funcionen"); y segundo, el que ninguna persona ni grupo de personas está por encima de la ley y la Constitución. La aplicación de estos dos principios no está exenta de consecuencias políticas ni libre de crear tensiones sobre la sociedad en su conjunto. Pero la construcción de una relación cívico-militar no pasa por la negociación al interior del Estado - por el aparato militar y los poderes Ejecutivo y Legislativo - de la vigencia de la ley, la Constitución o del funcionamiento de los tribunales. Reconocer que éste no debe ser un tema en la relación cívico-militar no significa desconocer que la sociedad chilena y las fuerzas armadas deberán enfrentar este problema por muchas décadas. En estos mismos días, dos países democráticos con relaciones cívico-militares maduras, están enfrentando las secuelas de abusos contra los derechos humanos cometidos por sus soldados. En Francia, las memorias del general Paul Aussaresses, que reconoce la tortura por las tropas francesas en la guerra de Argelia, hecho acaecido hace 45 años; en Estados Unidos, la confesión del Senador y ex pre-candidato a la presidencia Bob Kerrey de que en febrero de 1969, el pelotón de que formaba parte en la Guerra de Vietnam, asesinó a un grupo de mujeres y niños.

Hecha la salvedad anterior, cuatro son los elementos que debieran marcar la construcción de una relación cívico-militar satisfactoria y enteramente compatible con la democracia: el pleno respeto del monopolio del ejército sobre las armas; el principio de control civil; el desarrollo profesional de excelencia; y la no interferencia político partidista al interior de los cuarteles ni en la carrera de los oficiales.

El Monopolio de las Armas: Es de la esencia de una relación cívico-militar que el poder político esté comprometido con garantizar a las fuerzas armadas el monopolio de las armas. Lo anterior no sólo significa rechazar expresiones "civilistas", hoy largamente superadas, del tipo de las "Milicias Republicanas" sino, también, el desvarío ultrista que condujo en América latina a la creación de grupos guerrilleros y bandas armadas.

Entre el Civilismo y el Militarismo: Una Ley del Péndulo a Derogar

El Principio del Control Civil: Si el Estado democrático entrega al Ejército el monopolio de las armas el correlato esencial es que ellas no puedan ser utilizadas en contra del poder político que crea y da legitimidad a ese monopolio. Las Fuerzas Armadas, por tanto, deben estar subordinadas al poder político legítimo. Ese es un principio esencial de la democracia. La idea, contenida en la Carta del '80, de que las Fuerzas Armadas son "garantes de la institucionalidad" es una rareza que no tiene precedentes en el derecho democrático. Ella emana de concepciones presentes en la Junta Militar y de las que era intérprete Jaime Guzmán. El pensamiento de Guzmán, con rasgos antidemocráticos y resabios militaristas, llevó a plantear unas fuerzas armadas dotadas "de una independencia interna bastante acentuada" y cuya obediencia estaba referida "exclusivamente al ordenamiento jurídico y no a la persona del Presidente de la República". Guzmán dirá, según consta en las actas oficiales de la Comisión encargada de la elaboración de la nueva Constitución que "en la práctica, por más que el Presidente de la República trate de ser ese gran árbitro de la vida nacional, su naturaleza de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, aparte de su generación, no le permite ese rol de elemento cohesionador de la nacionalidad que en los países monárquicos equivale al Rey...ese elemento cohesionador está representado en Chile por las Fuerzas Armadas y de Orden, equivale a la corona de los países monárquicos" (citado en Oscar Godoy; "¿Pueden las Fuerzas Armadas ser Garantes de la Democracia?". Revista Centro de Estudios Públicos; N°61, Verano 1996).

El resultado de esta muy curiosa "desviación monárquico-militarista" fue una Constitución que, en el decir de Oscar Godoy, "otorga a las Fuerzas Armadas un enorme poder político y un estatuto de garante de la institucionalidad que excede el Estado de Derecho y es contradictorio con el sistema democrático".

No es sobre disposiciones como esas como se construye una relación cívico-militar verdadera. Ello más bien la niega. Además, un orden así construido tiene como resultado inevitable arrastrar a las fuerzas armadas a la política y ello tanto por el mundo civil como por los propios militares. Si las fuerzas armadas son claves - la mitad de los integrantes - en un órgano de deliberación política como es el Consejo de Seguridad, si nombran el mismo número de senadores que Santiago con sus cuatro millones de habitantes, si generan parte del Tribunal Constitucional, es inevitable que en la selección de los comandantes en jefe no sólo se tengan en consideración sus calidades profesionales sino, también, la orientación política con que ejercerán las funciones políticas que la Constitución les entrega.

Desarrollo Profesional de Excelencia: La profesión militar se caracteriza por su complejidad y por estar sometida a un dinámico proceso de cambios. Ella está al menos, bajo el impacto de dos revoluciones: una tecnológica y otra estratégica.

Como ha dicho Samuel Huntington, "la revolución tecnológica ha hecho del manejo de la violencia un asunto crecientemente calificado, complejo y difícil". Los métodos de aplicación de violencia característicos de hace treinta años parecen hoy extraordinariamente limitados y simples. Los armamentos han tenido un desarrollo explosivo siendo objeto principal de las más avanzadas tecnologías. Las imágenes que solemos ver de la II Guerra Mundial nos parecen en la pre-historia de lo militar.

A su vez, los cambios en la política mundial, en los sistemas de armas y la experiencia de las guerras más recientes (Viet-Nam, Las Malvinas, El Golfo Pérsico, Bosnia-Herzegovina, el Kosovo) han provocado no una sino varias revoluciones en el campo de la estrategia y generado tipos de guerra que eran inconcebibles apenas unos años antes.

Por otra parte, la generación del pensamiento militar y estratégico ha dejado de ser el monopolio de los ejércitos y hoy es una tarea colaborativa de los institutos militares pero también de las universidades y

Entre el Civilismo y el Militarismo: Una Ley del Péndulo a Derogar

poderosos centros civiles.

Un ejército profesional de excelencia debe estar en condiciones de enfrentar los desafíos tecnológicos, estratégicos, de modernización organizacional y de creación de doctrina y pensamiento militar. Ello supone una infraestructura adecuada, remuneraciones dignas, acceso a sistemas de armas modernos. Por el contrario, sería un grave error - y un daño tal vez irremediable al propósito de alcanzar una relación cívico-militar verdadera - unas fuerzas armadas a las que se les nieguen las condiciones para su desarrollo profesional y tecnológico. Oficiales que, como sucede en países hermanos, deben destinar media jornada a sus deberes militares y el resto a faenas de subsistencia en trabajos civiles menores (taxistas, vendedores). Tampoco parece racional reducir su capacidad al manejo de sistemas de armas obsoletos. Un Estado que busca su modernización no puede actuar como si ese objetivo sólo correspondiera a la parte civil del Estado pero debiera detenerse en la puerta de los cuarteles.

Lo anterior supone un nivel de gasto adecuado. Sobre esta materia las cifras indican que a partir de un gasto desmedido a fines de los '80 (más del 4% del PIB) hemos llegado a un porcentaje que hoy corresponde a la mitad (2% del PIB). Esta última cifra - a la luz de comparaciones internacionales - parece razonable y el debate debiera reconocer el esfuerzo que los gobiernos de la Concertación y las Fuerzas Armadas han hecho por alcanzarla. Desgraciadamente, sin embargo, el debate reciente se ha encaminado a la discusión de ciertas partidas de alto poder simbólico para la población - la compra de aviones, por ejemplo - y no hacia un análisis profundo de lo que el país quiere como fuerzas armadas, la relación cívico-militar a que aspira y el sacrificio presupuestario global que razonablemente debe hacer.

Fuerzas Armadas de un nivel profesional de excelencia supone, también, que ellas son un cuerpo técnico - no político - del Estado al que se debe acudir en campos del desarrollo nacional en que sus capacidades resultan necesarias y, a veces, imprescindibles. El respeto al principio de control civil y a las características de apoliticismo y no deliberación que ellas tienen, no es obstáculo para que cumplan una función técnica en el diseño e implementación de la gran política del Estado. El más productivo diálogo entre civiles y militares se da en el desempeño de tareas concretas en el marco del mutuo respeto de sus especificidades. Negar esas posibilidades es volver a caminar hacia un mundo en que civiles y militares viven segregados en compartimentos estancos. En tal sentido, y por ejemplo, no es lo que se critica la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional - que de hecho fue una creación de los gobiernos de Jorge Alessandri y Frei Montalva - sino la naturaleza política de sus atribuciones y la forma de su composición.

No Interferencia Político-Partidista: Para los militares, el apoliticismo es un deber pero también una salvaguardia. El deber es que ellos no deben participar en las querellas de los partidos; y, porque ello es así, la salvaguardia consiste en que sus carreras deben estar ajenas a interferencias políticas indeseables. El cumplimiento de este objetivo exige un código de conducta estricto por ambas partes. Los militares deben entender que la emisión de opiniones políticas es una invitación a los civiles a intervenir políticamente al interior de la institución militar. Un comandante en jefe que emite opiniones políticas, ¿con qué razón podría lamentarse de emitir críticas o ataques de los grupos o partidos que se sientan afectados? Pero, por otra parte, los civiles deben asumir que el ataque público a las autoridades militares sitúa a éstas en una difícil disyuntiva: o, en nombre del apoliticismo, aceptar dócilmente y en silencio los ataques; o, rompiendo la norma, responder a lo que se considera un ataque injusto. En una relación cívico militar madura, el interlocutor en sus críticas a la institución o a las políticas del sector, no son los comandante en jefe sino el Ministro de Defensa. En ausencia del Presidente de la República, es esta autoridad la que debe cumplir el doble papel de representar a los militares las opiniones y quejas del poder político, como hacer llegar a éste el sentir de los militares.