

Los estudios comparados y la relación civil-militar.

Reflexiones tras una década de consolidación democrática en Chile¹

Michelle Bachelet Jeria
Ministra de Defensa Nacional de Chile

Permítanme antes que nada agradecer como Ministra de Defensa Nacional de Chile a nuestros amigos del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, y en especial a su Director, Gustavo Suárez Pertierra, por haberme honrado con esta invitación para exponer ante ustedes en esta jornada de la Primera Semana Iberoamericana Sobre Paz, Seguridad y Defensa, centrada en tema de las relaciones entre Fuerzas Armadas y Sociedad Democrática. Se me ha dado una oportunidad muy valiosa para formular algunas reflexiones ante un auditorio especialmente calificado, y dotado de una gran sensibilidad por la evolución de los procesos de consolidación democrática en la región latinoamericana.

Hablaré, entonces, sin pretender hacerlo como académica, sino en mi calidad de Ministra de Estado. Mis comentarios se basarán sobre la experiencia de Chile, y mis alusiones a los estudios comparados serán deliberadamente genéricas, puesto que no me corresponde opinar sobre la marcha de las relaciones civiles y militares en otros países. Será a partir de la experiencia de mi país que intentaré formular algunas reflexiones que, espero, contribuyan al debate propiamente académico que ustedes continuarán en la mesa redonda y las sesiones académicas.

El estudio y la evolución de las relaciones civiles y militares ha sido y continúa siendo una sub-disciplina de gran diversidad y complejidad, lo cual dificulta mucho la identificación de

regularidades y la formulación de teorías. Los mayores incentivos para su desarrollo se han registrado en torno a situaciones históricas intelectualmente desafiantes, como la evolución de las relaciones civiles-militares en Estados Unidos, especialmente a partir del periodo de post Segunda Guerra Mundial; o como el proceso de descolonización y las recurrentes intervenciones militares en el mundo en desarrollo, también en el periodo de post Segunda Guerra Mundial. Un segundo gran impulso se experimentó durante lo que Samuel Huntington denominó la “tercera ola” de procesos de democratización. Esta se inició precisamente en esta península Ibérica en los años 70, continuaría en América Latina a partir de los 80, y en Europa Oriental y gran parte de Asia durante los 90. En la actualidad, los desafíos más importantes para el estudio de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, tanto conceptuales como políticos, están siendo planteados por la consolidación del proceso de globalización.

En el caso de Chile y de la región latinoamericana, los estudios realizados en el marco de la tercera ola de democratización se concentraron mayoritariamente en los procesos de transición a la democracia desde regímenes autoritarios, marco en el cual se fueron estructurando y aceptando algunas conclusiones entre la comunidad académica que han ejercido una gran influencia en el pensamiento de las elites políticas.

Por ejemplo, después de largos periodos de regímenes autoritarios, un cierto diagnóstico relativamente extendido indicaba que un problema fundamental de los nuevos regímenes democráticos a fines de los 80 e inicios de los 90 era el de su consolidación democrática, y que uno de los problemas más importantes para dicha consolidación era el peligro de nuevas intervenciones militares en la política. Por lo tanto, indicaban los estudios, una cuestión esencial para la consolidación era que los regímenes y gobiernos democráticos emergentes pudieran ejercer control civil efectivo sobre los militares, en los términos propuestos –por ejemplo– por Felipe Agüero: que los civiles fueran capaces de definir los objetivos políticos generales del gobierno, de la política de defensa, y al menos supervisar la política militar.

La literatura registró asimismo que no todos los procesos de democratización fueron iguales, existiendo variaciones importantes en las instituciones de control y conducción de las Fuerzas Armadas por parte de los nuevos gobiernos. Sin embargo, una de las conclusiones más aceptadas desde entonces en los estudios comparados fue aquella según la cual era posible observar una relación inversamente proporcional entre el nivel de prerrogativas militares y las posibilidades de éxito de la consolidación democrática, por lo que acaso una de las mejores maneras de medir la calidad de las nuevas democracias en este ámbito era observar el nivel y la evolución de las prerrogativas militares. Y me refiero al concepto propuesto por Alfred Stepan en 1988: esto es, funciones en áreas extra-militares que las Fuerzas Armadas asumen dentro del Estado y de la sociedad.

El análisis aplicado entonces indicaba un continuo de países con mayor y menor nivel de prerrogativas militares. En un extremo se observaban países con pocas o sin prerrogativas militares, e instituciones más fuertes de control civil, mientras que en el otro extremo había países en los cuales la situación era la inversa, siendo Chile recurrentemente citado como el caso paradigmático de nuevas democracias que exhibía el nivel más alto de prerrogativas militares. Los pronósticos para países como Chile no eran, entonces, muy buenos.

Por último, los estudios señalaban con claridad que existiendo fuertes prerrogativas militares en lo político-institucional, éstas tendían a ser más altas en el ámbito de la política de defensa y de la política militar, áreas en las cuales existía además una carencia histórica de liderazgo civil en América Latina.

Los estudios comparados realizaron, en ese sentido, un aporte valioso porque identificaron una metodología objetiva y aceptada internacionalmente para evaluar las relaciones civiles-militares, la cual fue utilizada ampliamente en la región por muchos investigadores y que, creo, continúa siendo acaso la forma más recurrente y extendida de aproximarse al tema de las relaciones entre Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en la comunidad académica, las elites políticas y los medios de comunicación.

No obstante, creo que desde entonces a esta fecha, y habiendo transcurrido un periodo de tiempo importante desde los procesos de recuperación democrática, es posible advertir una cierta disminución de los estudios sobre relaciones civiles-militares. En general se les asigna menos prioridad, y gran parte de las capacidades intelectuales que antes se concentraban en el estudio de los problemas del poder desde afuera, se han volcado hacia la gestión del gobierno desde adentro.

Del mismo modo, existe también un cierto distanciamiento entre la evolución de investigación sobre consolidación democrática, y aquella más especializada en el tema de las relaciones civiles-militares. Mientras la primera se ha enriquecido y ha logrado avanzar hacia una teoría más amplia sobre los factores que permiten la consolidación democrática, comenzando a incluir un conjunto más complejo de variables, la segunda ha permanecido relativamente atada a sus hipótesis neo-institucionalistas iniciales sobre consolidación democrática, concentrándose en los aspectos institucionales de la consolidación, como al de las prerrogativas, sin atender lo suficiente otras dimensiones de los procesos de consolidación en el ámbito de las relaciones civiles-militares sobre los cuales hay escaso registro acerca de las evoluciones más recientes. Me refiero, por ejemplo, a otras dimensiones de

los procesos de consolidación, como lo que algunos denominan la cultura política de los actores y lo que otros, como Linz y Stepan en sus trabajos de 1996, denominan el ámbito de consolidación actitudinal (*attitudinal*, en inglés), al que proponen como una de las ocho “arenas” en las cuales una democracia debe desarrollarse para poder ser considerada como un régimen consolidado.

Sin embargo, y como Ministra de Defensa Nacional de un Gobierno de una coalición de partidos democráticos que ha dirigido el país desde 1990, puedo afirmar que, si bien es claro que en el caso de Chile la afirmación inicial sobre el alto nivel de prerrogativas militares era y continúa siendo cierta, creo que la forma de mirar y evaluar la evolución de las relaciones entre Estado, Fuerzas Armadas y Sociedad debe ser más amplia, porque una evaluación puramente institucional no da cuenta de la riqueza de la evolución de la relación civil militar, cuestión que se refleja en un hecho evidente para todos nosotros: que en el caso de Chile no ha ocurrido lo que predecían los estudios sobre relaciones civiles militares. Por el contrario, y a pesar de la persistencia de importantes niveles de prerrogativas militares, Chile es una democracia estable y, según la mayoría de los estudios, avanza de manera ordenada hacia su consolidación democrática, y cito en esto a Juan Linz y a Alfred Stepan (1996), así como a Arturo Valenzuela (1999).

¿Cómo explicar entonces esta paradoja de la estabilidad política chilena a pesar de la existencia de un marco institucional con un nivel importante de prerrogativas militares? Creo que la respuesta a esta pregunta debe realizarse desde una perspectiva más amplia, y así como Alfred Stepan explicó que el modelo de relaciones civiles-militares basadas en el control “objetivo” propuesto por Samuel Huntington no conducía automáticamente a Fuerzas Armadas políticamente neutras, la ciencia política aún tienen que dar cuenta con mayor precisión no sólo de esta aparente paradoja chilena, sino que también debe examinar con cuidado porqué ante un escenario político-institucional y económico social tan complejo como el que viven varios países de la región, en general las instituciones militares no

han sido ni se han sentido convocadas a intervenir como antaño.

Igualmente, y a modo de prevención antes de intentar responder a la pregunta que he propuesto, tampoco deseo minimizar el hecho de que la visión escéptica que uno constata del proceso chileno, por ejemplo aquí en Europa, tiene una base empírica en la persistencia del marco institucional establecido a partir de 1990, porque éste efectivamente no es plenamente democrático.

No obstante, también es importante señalar que nuestro proceso nacional ha experimentado una marcha positiva en términos globales, incluyendo en esto a las relaciones entre Fuerzas Armadas y sociedad y, muy especialmente, las relaciones político-militares, por lo que sostener que la calidad de la democracia chilena del 2002 y de sus relaciones civiles-militares es la misma que la de 1990 porque no se han registrado cambios político-institucionales en las relaciones civiles militares, es una simplificación excesiva que no da cuenta de la riqueza de la dinámica chilena y que tiende a ser quizá demasiado fácilmente aceptada en países con democracias consolidadas.

Ahora bien, y volviendo a la paradoja chilena, me parece que las respuestas parecen relacionarse con la capacidad que tengan las sociedades para construir consensos amplios y profundos que incluyan, pero que también vayan mucho más allá del ámbito de las relaciones civiles-militares, y que consideren tanto las cuestiones procedimentales o político-institucionales, como aquellas cuestiones económico-sociales.

En el caso de mi país, creo que tras el periodo autoritario hemos tenido un largo proceso de trabajo al interior de la sociedad, así como entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, durante el cual hemos ido reconstruyendo las bases de nuestra convivencia nacional, las cuales se habían erosionado mucho antes de la crisis de 1973, proceso en el que se pueden distinguir algunas etapas.

En la primera etapa, que corresponde a los primeros años tras nuestro retorno a la democracia, los chilenos logramos constituir un consenso importante en torno al régimen político como al régimen económico-social, así como en torno a algunas áreas de políticas públicas muy importantes para la relación político-militar, como es la política exterior.

Respecto al consenso en torno a la democracia como régimen político, cuestión que quedó establecido con claridad desde 1990, cuestión que debe ser complementada con el adjetivo de que se trata de una democracia dotada de uno de los presidencialismos más fuertes de la región, cuestión que suele ser olvidada en el análisis politológico de nuestras relaciones político-militares. Este aspecto de nuestro régimen político establece un marco muy importante para la relación del Ejecutivo con las Fuerzas Armadas –algo también importante de ser recordado– porque además establece un vínculo de continuidad con nuestra larga historia y cultura republicanas, en la cual el Presidencialismo ha sido históricamente incorporado a la cultura y doctrina de nuestras Fuerzas Armadas. Así entonces, la relación de los sucesivos gobiernos de la Concertación, especialmente después del periodo inicial de cambio de régimen, ha estado marcada por una clara actitud de subordinación de las instituciones militares a la autoridad presidencial, y esto ha ocurrido con normalidad porque, como he explicado, continúa formando parte del acervo cultural y doctrinario de nuestras Fuerzas Armadas.

En cuanto al otro consenso de la etapa inicial de nuestra democrática, éste fue estructurado sobre la aceptación del mercado como mecanismo de asignación de recursos y de la asignación de un rol básicamente regulador al Estado, el que, en todo caso, conservó algunos roles productivos importantes, por ejemplo, en la gran minería del cobre. Este segundo ámbito también ha sido fundamental para nuestra estabilidad, porque ha permitido una gestión macroeconómica y social bastante eficiente, incluso en un contexto económico internacional difícil como el actual, lo que ha logrado otorgar niveles importantes de legitimidad al sistema político democrático, el que, en este ámbito, ha

logrado, entonces, responder a las expectativas que los ciudadanos tenían de la democracia.

Por último –y esta suele ser una dimensión poco citada de nuestra convivencia en el ámbito de las relaciones político-militares–, el retorno a la democracia también permitió reestablecer una política exterior que, en lo fundamental, contiene principios y objetivos que históricamente han gozado de una amplia base de sustentación nacional y que han sido el marco para nuestras grandes definiciones históricas en materia de política de defensa, cuales son la de una postura disuasiva en un marco claramente defensivo.

Sin embargo, y lo que me parece indispensable intentar explicar ante este distinguido auditorio, es que luego de este primer periodo, quizás el más estudiado internacionalmente durante nuestro proceso, es posible afirmar que en una segunda etapa, hemos podido construir otras dos grandes nuevas áreas de consenso en el país, pero especialmente en la relación entre Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: Una de estas áreas corresponde al desarrollo de una visión común, entre civiles y militares, en torno a la idea de que la política de defensa debe ser asumida simultáneamente como un asunto que incumbe a la sociedad toda y no sólo a los militares, que es una política de Estado, y que debe ser gestionada como política pública en el sentido moderno de la teoría de gobierno. Esto significa que en el ámbito de la defensa, la política pública debe ser dirigida por las autoridades políticas, el gobierno civil. Este concepto sobre la Política de Defensa fue propuesto por la coalición de gobierno en su programa de 1994 y recibió un impulso fundamental con la preparación y publicación del primer Libro de la Defensa Nacional. Este ejercicio ha tenido una gran importancia para nosotros porque ha sido la primera vez en nuestra historia en que civiles hemos asumido plenamente la dirección de la política de defensa, y para esto nos hemos sentado a trabajar con los militares en cuestiones consustanciales a la profesión militar, produciendo un saludable doble efecto en la relación civil-militar. Por un lado, hemos reparado una deuda histórica en la que habíamos caído los dirigentes políticos civiles durante el régimen democrático anterior con respecto a los militares. Y por el otro, esto ha producido un incremento extraordinario en la confianza y

cercanías no solamente entre los actores políticos y los militares, sino que en un sentido más amplio, entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, habiendo sido fundamental en esto el hecho -por ejemplo- que en la elaboración del Libro de la defensa nacional entre 1995 y 1997 hayan participado no solamente autoridades de varios ministerios del gobierno y representantes de las Fuerzas Armadas, sino también miembros del Congreso Nacional, de los partidos políticos, de las universidades y de los centros de estudio, y de organizaciones no gubernamentales. El año 2001 comenzamos a elaborar la segunda versión de nuestro libro, que será publicada este año y hemos reproducido esta metodología de participación amplia, y puedo decir con satisfacción que en este contexto, no sólo han desaparecido las desconfianzas iniciales, sino que hemos logrado profundizar sustantivamente los consensos en torno a nuestra política de defensa, así como en torno a la legitimidad de la conducción civil de esta área de políticas públicas.

Junto a lo anterior, el desarrollo de una relación fluida en el ámbito de la política de defensa y el establecimiento de relaciones normales de confianza entre las autoridades políticas y las Fuerzas Armadas en el régimen democrático ha favorecido decididamente la estructuración de otro gran consenso en esta segunda etapa de la relación civil-militar chileno. Me refiero al gran acuerdo explicitado durante el proceso de la Mesa de Diálogo en torno a la primacía de los derechos humanos como valores que no pueden ser trasgredidos bajo ninguna circunstancia, así como en torno a la vigencia del Estado de Derecho como forma de convivencia dentro del cual se deben resolver todas aquellas cuestiones pendientes en nuestro país en el ámbito de los derechos humanos. En Chile hemos alcanzado una visión común entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, magníficamente expresada en fecha reciente por uno de los comandantes en jefe al señalar que los valores de su institución no pueden ni deben ser diferentes a los de la sociedad en su conjunto, visión que se ha manifestado en términos prácticos con nitidez en la completa cooperación que nuestras Fuerzas Armadas chilenas prestan ante las numerosas investigaciones que el Poder Judicial se encuentra llevando adelante en Chile.

Quisiera subrayar que los avances que he intentado explicar no implican tener una mirada satisfecha del proceso chileno —o para utilizar términos propios de la política chilena, una mirada “autocomplaciente”, porque aún hay mucho que hacer.

Por ejemplo, en el ámbito de político propiamente tal, el Gobierno de Chile comparte la necesidad de que las instituciones que regulan las relaciones de poder entre autoridades políticas y jefes militares, tanto en lo político general, como en el ámbito de las políticas de defensa, sean sometidas a transformaciones que permitan consolidar la ya clara supremacía política civil en la conducción general del país, como la capacidad del Presidente de la República y del Ministerio de Defensa para conducir la política de defensa, la política militar y supervisar la conducción estratégica. De manera correspondiente entonces, el Gobierno está trabajando intensamente en dos niveles.

En el nivel constitucional, como ya he mencionado, el gobierno ha persistido enviando al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucionales que, entre otros aspectos, significará una consolidar nuestra democracia en el ámbito de la relación entre Estado y Fuerzas Armadas, tema alrededor del cual existe una base de acuerdo importante en orden a establecer claras potestades presidenciales. Es más, al ser consultados durante el debate parlamentario nuestras instituciones militares han señalado formal y explícitamente que el futuro de dichas reformas constitucionales depende de la decisión de nuestro Congreso Nacional, y que acatarán lo que el Legislativo decida. Es decir, las Fuerzas Armadas no ejercen vetos en Chile, y es altamente probable que estas reformas político-institucionales sean materializadas dentro de un futuro próximo en Chile.

En un nivel inmediatamente inferior de la Política de Defensa, el Ministerio de Defensa ha comenzado a trabajar en un proceso de modernización institucional tanto de la defensa como de las instituciones. En el caso de la defensa, el objetivo es modernizar la estructura del propio Ministerio de Defensa para formalizar e institucionalizar la participación y conducción

civil de la política de defensa, incluyendo en esto aquellas instituciones que regulan la conducción político-estratégica y estratégica, así como la asignación de recursos para este sector del estado. Y en el caso de las instituciones, el proceso apunta modernizar tanto la doctrina, como la gestión y la estructura de fuerzas de nuestras Fuerzas Armadas, avanzar hacia un Servicio Militar crecientemente voluntario.

Por último, en lo relacionado con el ámbito exterior de las políticas de defensa, el Gobierno está desarrollando una agenda de políticas públicas que contemplan áreas de trabajo en me limitaré a mencionar sumariamente. La primera de estas áreas corresponde a la renovación de nuestra Política de Defensa, la cual está siendo ajustada con el propósito de ampliar su caracterización, tradicionalmente limitada a su carácter defensivo y disuasivo. Sin embargo, hoy tenemos un enorme acuerdo en Chile en torno a la idea de que esta sola definición, la de una política defensivo-disuasiva, no da cuenta de nuestra propia inserción en el mundo. Chile ha modificado su modelo de desarrollo y es hoy un país profundamente interdependiente con un mundo globalizado, por lo cual la cooperación en el ámbito de la seguridad internacional, sea a nivel global como regional, ha adquirido una importancia quizás antes existente pero no tan evidente para nosotros. Nuestros intereses de seguridad se han globalizado tanto como se ha diversificado nuestra economía, y en este marco, gran parte de nuestra seguridad descansa hoy en la estabilidad internacional, y gran parte de nuestra capacidad para proveer seguridad radica entonces en nuestra capacidad para cooperar internacionalmente en la mantenido de dicha estabilidad, incluido el ámbito de la seguridad, y especialmente el de las operaciones de paz.

Amigos y amigas,

He querido venir hasta este prestigioso instituto y así corresponder al interés que ustedes han manifestado por conocer de manera más cercana el proceso de consolidación democrática que vive Chile, especialmente en este ámbito más restringido pero extraordinariamente decisivo de las relaciones entre civiles y militares.

Desde una perspectiva más amplia creo que puedo legítimamente afirmar que estamos ante una evolución positiva y democrática en la cultura política de los actores de la relación civil-militar. En este proceso hemos incorporado nuevos elementos de consenso societal y político, lo cual nos está permitiendo ir avanzando sostenidamente hacia lo que podríamos denominar una consolidación actitudinal de la democracia chilena. En Chile estamos conscientes de que quizás hemos avanzado con un ritmo un tanto más pausado respecto a las expectativas que ustedes y nosotros teníamos al inicio de nuestro retorno a la democracia, aunque también podemos ver que tampoco se han cumplido los pronósticos negativos sobre nuestras relaciones civiles-militar. No obstante, debido a que este proceso se basa en consensos amplios y profundos que reflejan cambios positivos en nuestra cultura política, estoy cierta de que los chilenos estamos construyendo un tipo de relación civil-militar mucho más estable y sustantiva respecto de la que mantuvimos en nuestra democracia anterior, y que según algunos autores se sostenía sobre la base de un constitucionalismo puramente formal. Esto sumado a la evolución más global de nuestra sociedad, me permite decir que en se marco nuestras perspectivas de consolidación democrática son muy positivas, incluso en el ámbito político-institucional de las relaciones civiles-militares, que estoy cierta también seremos capaces de materializar en un plazo relativamente próximo.

Por último, quisiera dejar planteada la interrogante respecto de las implicancias teóricas o conceptuales del proceso chileno, porque estamos nuevamente ante dos grandes discusiones. Una de éstas se relaciona con el debate respecto de cuáles son los mejores sistemas políticos democráticos, si aquellos basados en las mayorías o aquellos sustentados en los consensos. Y el otro con el debate entre aquellos que sitúan las explicaciones a los procesos sociales en el ámbito de la cultura, y aquellos que prefiere situarlos en el plano de las instituciones, esto es, entre culturalistas e institucionalistas.

Desde luego, no pretendo siquiera esbozar una respuesta. Sin embargo, ya que ustedes han tenido la paciencia de escucharme, me permito dejarles planteadas estas preguntas que espero,

sinceramente, podamos volver a debatir en un encuentro futuro, en Chile quizás.

Muchas gracias.

Nota

1. Intervención de la Ministra de Defensa Nacional de Chile en la Primera Semana Iberoamericana Sobre Paz, Seguridad y Defensa, organizada por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.