Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía Nº5, Julio 2006

Servicio Militar en Chile: un debate obligatorio

por David Álvarez Veloso

Entre las 36 medidas que la presidenta Bachelet definió como prioridades para los primeros 100 días de gobierno, la transición hacia un cuerpo militar profesional y la institucionalización de un servicio ciudadano alternativo ocupan un lugar. La propuesta, que apunta en el mediano plazo a la eliminación definitiva de la conscripción obligatoria en Chile, es una muestra fehaciente que las modificaciones legales aprobadas el año 2005[1] –e implementadas por primera vez durante el 2006– no abordaron de fondo las cuestiones relacionadas con el Servicio Militar Obligatorio (SMO).

En efecto, el debate sobre la conscripción militar en Chile y la aspiración de contar con alternativas no armadas para cumplir con esta carga pública ha sido durante los últimos quince años objeto de permanente controversia. Durante el período posterior al retorno democrático, varias iniciativas han intentado abolir, modificar o incorporar alternativas a la conscripción, encontrando siempre una férrea oposición por parte del parlamento. Durante más de 100 años, el SMO ha sido la fórmula utilizada por el Estado para proveer de recursos humanos a las fuerzas armadas y, salvo algunas modificaciones menores, su estructura se ha mantenido inmóvil. ¿Qué factores han influido en la permanencia del sistema? ¿Se justifica mantener un esquema obligatorio en un contexto de distensión de las hipótesis de conflicto y de importantes cambios estratégicos a nivel regional? Estas preguntas abordan sólo en parte la magnitud de un debate de gran trascendencia ciudadana. Todo nacido en Chile, al cumplir 18 años, se encuentra –en teoría– en condiciones de realizar este deber ciudadano; pero salvo contadas excepciones, serán los más pobres y con menos oportunidades quienes deberán pagar este tributo.

En este boletín se abordan estas interrogantes sobre el SMO, así como su historia y una perspectiva comparada. Se incorpora información sobre sus costos y se plantean propuestas tendientes a contar con un sistema que sea una alternativa igualitaria y democrática tras más de un siglo de historia de conscripción.

[1] DL-2306. Última modificación, Ley 20.045, 10/05/2005. Entre otras cosas, estableció una oficina del conscripto y un mecanismo que garantiza en teoría una selección aleatoria de los cupos que no se llenan con voluntarios.

106 AÑOS DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

El 5 de septiembre de 2006 la conscripción cumplirá en Chile 106 años de existencia. Si bien el marco legal que regula el sistema data de 1978, la Ley de Reclutas y Reemplazos promulgada en 1900 constituye el principal antecedente de nuestro SMO.

Aunque la obligación de servir en armas tiene en Chile antecedentes en el propio nacimiento del Estado –en cada una de las constituciones que han regido el país es posible encontrar artículos que se refieren al deber ciudadano de la defensa– no es hasta la denominada prusianización del ejército chileno[2] que se establece un sistema permanente e institucionalizado de conscripción obligatoria. La Ley 1.362 establecía que todos los chilenos entre los 20 y 45 años estaban obligados a servir en el ejército.

Hasta 1951, la ley experimentó varias modificaciones, apuntadas principalmente al período de duración del servicio y a establecer algunas causas que permitían no realizar la carga. En esta época se establecieron además compensaciones para los reclutas tales como educación militar escolar y capacitación en ciertos oficios como talabartería, tapicería, pintura o albañilería. Entre 1951 y 1978, los cambios del sistema se focalizaron en la institución encargada de la conscripción y ese año entró en vigencia el texto definitivo que regula la movilización de las fuerzas armadas (Decreto de Ley 2.306). El año 2005 se promulgó la ley que modernizó al SMO (Ley 20.045), sin embargo, se mantuvo de fondo el sistema obligatorio y no se consagró la objeción de conciencia ni un servicio alternativo.

LOS MODELOS DE CONSCRIPCIÓN

Todos los ejércitos se basan en cuerpos de oficiales y suboficiales entrenados en academias especializadas. A su vez, dependiendo de la modalidad de permanencia, preparación, y obligatoriedad del reclutamiento, se distinguen a nivel mundial cuatro modelos básicos de estructuración y selección del contingente de las fuerzas armadas[3]:

- El modelo *íntegramente profesional* supone la participación voluntaria de sus miembros; a quienes se les remunera su permanencia en las fuerzas armadas, reciben una intensa preparación militar y se convierten en soldados profesionales. En la región, este sistema es utilizado en Estados Unidos y Canadá.
- La *conscripción obligatoria universal*. Todos los jóvenes de una generación –en algunos casos incluidas las mujeres– son reclutados por períodos variables de tiempo (dependiendo del país y del sexo) durante el cual reciben instrucción militar. Portugal, Alemania (donde existe objeción de conciencia y alternativas no militares) e Israel son ejemplos de este sistema.
- Combinación de *conscripción obligatoria con un pequeño contingente de planta*. El reclutamiento abarca a todas las edades con breves estadías cada cierto tiempo para actualizar el entrenamiento militar básico. Es el caso de Suiza y Dinamarca.
- *Sistema universal y selectivo*. Auque en teoría todos los individuos de una edad son potenciales reclutas, sólo una porción realiza efectivamente la conscripción, quedando el resto liberado por razones de salud, sociales, estudio, trabajo, estatus marital, entre otras. La selectividad está dada básicamente por la imposibilidad estructural de acuartelar a toda la población que alcanza la mayoría de edad cada año y porque además el sistema de excepciones busca replicar resultados de "mercado", es decir, que sean reclutados aquellos que tengan un menor costo de oportunidad. Este sistema es el utilizado en Chile. En la práctica, entre un 15% y 20% de cada clase realiza efectivamente el SMO y, en su gran mayoría, son

2 Ortiz, Claudio (2004) "Los chilenos a los cuarteles. Historia de la Ley del Servicio Militar". *Estudios de Defensa*, Nº 10. Universidad Católica.

3 Águila, Ernesto y Carlos Maldonado (1995) "Modernización de la conscripción militar en Chile. Alternativas posibles". *Cuadernos de Trabajo*. Nº 51. Corporación Tiempo 2000.

sólo los más pobres y con menores oportunidades quienes terminan cumpliendo con este deber. Aunque desde el punto de vista económico es deseable que la conscripción genere el menor costo posible para los reclutas, en términos reales se trata de un impuesto regresivo que pagan en mayor cantidad los sectores de menores ingresos para otorgar seguridad a toda la población del país.

- Existen también los países desmilitarizados que por distintas razones no cuentan con una conscripción ni fuerzas armadas que la requieran. Costa Rica, Haití y Panamá son ejemplos de esto en la región.

BREVE MIRADA A NUESTROS VECINOS

Dentro del contexto regional; Argentina, Perú y Brasil han experimentado importantes transformaciones a sus modelos de conscripción durante los últimos años. Mientras Brasil mantiene un sistema de reclutamiento obligatorio –determinado por la magnitud de sus fronteras, sus consideraciones de amenazas y la posición estratégica que desea jugar en el concierto regional– Perú y Argentina impulsaron importantes transformaciones a la conscripción que, en el primer caso, se deben a un proceso de depuración de la imagen de las fuerzas armadas (1999) y, en el segundo, al fuerte impacto que causo la muerte de un conscripto al interior de los cuarteles (1994).

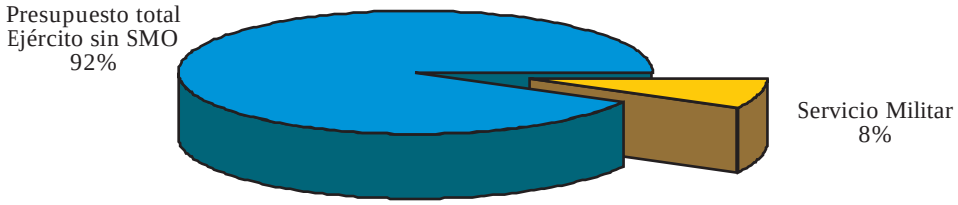
Con todo, en estos tres países es posible encontrar tendencias comunes en cuanto al modelo de conscripción.

- Los cambios han sido fruto de fuertes presiones por parte de la sociedad civil.
- A partir de una nueva realidad estratégica y la eliminación –no explícita pero sí oficiosa– de gran parte de las hipótesis de conflicto que predominaron en las décadas pasada, los países de la región han ido paulatinamente reduciendo los tamaños de sus fuerzas armadas y avanzado hacia una mayor profesionalización de las mismas.
- En Argentina, Brasil y Perú se reconoce la objeción de conciencia como un derecho de los convocados. En todos estos casos, los conscriptos acceden a prestaciones alternativas o simplemente a la eximición de la carga.
- Ya sea por la experiencia de los reclutamientos forzosos en Perú o por la muerte de un soldado en manos de un oficial en Argentina, los cuerpos legales que regulan el servicio militar establecen claramente los derechos de los soldados. Cabe destacar que la última modificación a la ley de SMO en Chile incorporó una Oficina del Conscripto que, entre otras funciones, canaliza las denuncias por maltrato al interior de los cuarteles.
- En estos tres casos, al igual que en Chile, la conscripción entrega beneficios a quienes se incorporan voluntariamente a las fuerzas armadas. Con el paso de los años, más que un deber moral con el Estado, se ha instalado la idea de que quienes realizan la conscripción deben ser compensados por su labor, lo que ha llevado crecientemente al establecimiento de beneficios que, además, incentivan la voluntariedad. De esta forma, el sueldo percibido y la capacita-ción entregada en los cuarteles se constituyen en los dos elementos más recurrentes a la hora de retribuir el tiempo y labor desempeñada.
- Los jóvenes provenientes de las clases sociales más bajas son los que, finalmente, realizan el servicio militar. Esto se deduce fácilmente de los montos involucrados en los pagos y de la retribución académica ofrecida para incentivar la voluntariedad.

COSTOS DE LA CONSCRIPCIÓN

El análisis de los costos del SMO es, con seguridad, uno de los aspectos menos evaluados del sistema. Tradicionalmente se ha justificado la mantención de la conscripción obligatoria por motivos económicos, argumentando que ésta es mucho más barata que cualquier otra alternativa voluntaria. Una mirada simple de la situación pareciera confirmar esta apreciación. De acuerdo a información entregada por la Dirección de Finanzas del Ejército[4], y como se observa en el gráfico del presupuesto total de la institución, sólo una ínfima parte es destinada a la conscripción.

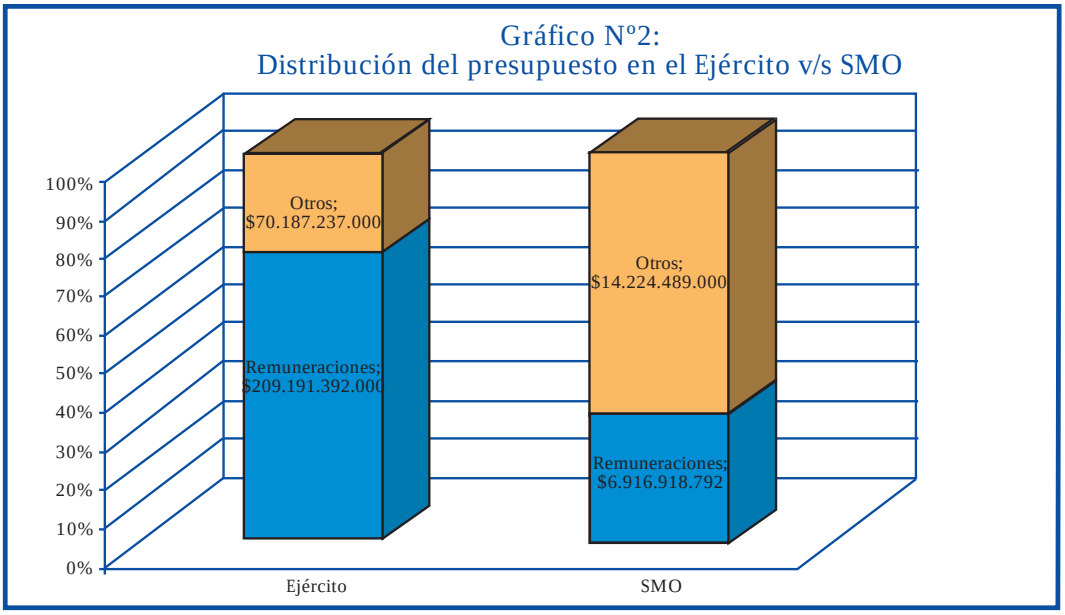
Gráfico Nº1:
Presupuesto destinado a la conscripción en relación al total del presupuesto del Ejército (Presupuesto 2004)

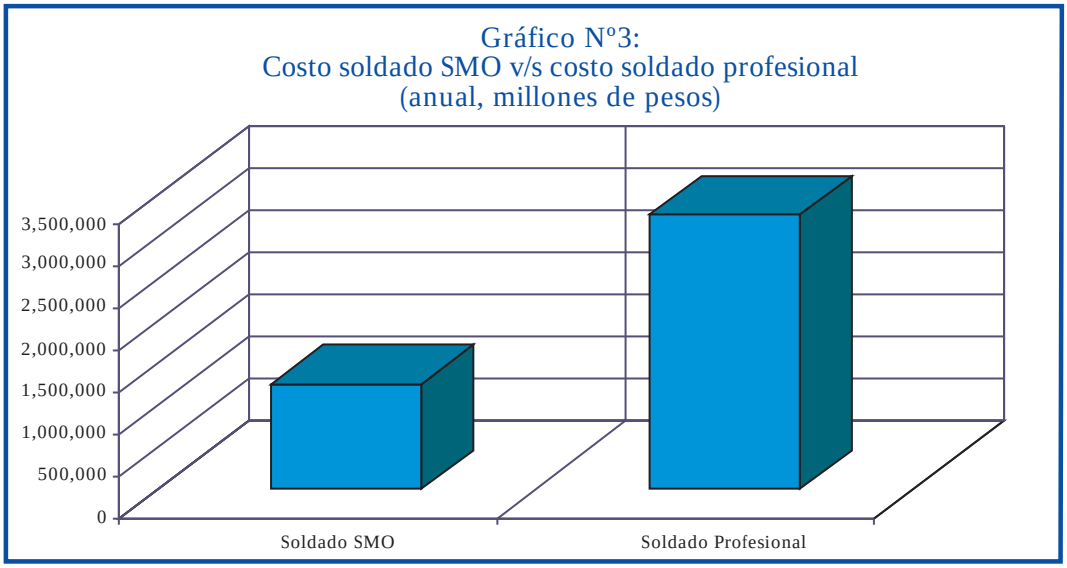


Fuente: Dirección de Finanzas del Ejército.

Una de los temas más importantes en el análisis de la estructura presupuestaria del SMO en Chile es que éste provee de una gran parte del personal, a costos sustantivamente más bajos que los que incurre la institución con su personal de planta. Así, mientras los sueldos de oficiales y sub oficiales corresponden a un 75% de los recursos totales del Ejército, en el SMO se da la situación diametralmente opuesta; pagándose en sueldos apenas un 32% del total de los recursos destinados a este fin.

4 Se estudia sólo el Ejército por dos razones: (1) congrega en sus filas el grueso de la conscripción y, (2) tanto en la Armada como Fuerza Aérea los soldados son en un 100% voluntarios, por lo que no hay costos adicionales más que los económicos.





Fuente: Dirección de Finanzas del Ejército.

Modificar el esquema obligatorio y reemplazarlo por uno profesional implicaría a todas luces un aumento de los costos directos. Según datos oficiales, un soldado profesional cuesta al país poco más del doble de lo que se gasta en un soldado del SMO; diferencial que se encuentra básicamente en el sueldo mayor que reciben los primeros. La decisión de mantener un SMO en función exclusiva de sus costos resulta engañosa. Las ventajas de un soldado profesional están determinadas por varios aspectos mucho más sustantivos que, en el largo plazo, pueden significar importantes beneficios:

- El costo de entrenamiento se reduce drásticamente y se invierte sólo en actualización de conocimientos.
- Las pérdidas materiales de un soldado profesional son menores a las de un soldado del SMO en función del mayor entrenamiento.
- La motivación del personal profesional es mayor. Además de ser voluntarios, cuentan con una remuneración mayor a las de uno del SMO por su trabajo.
- Al tratarse de un reclutamiento 100% voluntario, se reducen drásticamente los costos sociales.
- Se puede reducir el tamaño de la planta y entrenar a los existentes en el uso de las nuevas tecnologías que requieren de menor personal pero mejor entrenado.
- El personal se puede entrenar en función de objetivos de largo plazo, como misiones de operaciones de paz o ayuda humanitaria.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Abordar la conscripción en Chile –y su eventual modificación– es un tema central en el contexto de la modernización de la defensa. Si bien su eliminación no es un tema de la agenda permanente, las desigualdades que se generan en el esquema obligatorio y la agenda del gobierno por mejorar la calidad de la democracia e igualdad hacen necesario discutir la defensa nacional y las fuentes más importantes de recursos humanos al interior de las fuerzas armadas. Por más de 100 años, el esquema obligatorio ha servido para una defensa que hoy enfrenta un escenario estratégico muy distinto y que en el futuro enfrentará importantes nuevos desafíos.

Más allá de las consideraciones estratégicas, la desigualdad que se produce en la carga del servicio militar hacen necesario abordar sus transformaciones desde una perspectiva social. Aún cuando quienes realizan la conscripción reciben capacitación y beneficios, se debe discutir como sociedad si el SMO es el lugar que deseamos para que los más pobres completen su educación escolar o adquieran capacitación técnica. Ciertamente, este no es el objetivo de la conscripción y no se puede medir sus resultados en esta perspectiva.

Durante años, el mantenimiento del sistema se ha basado en los bajos costos que significa para el Estado. Estudios incipientes al respecto ponen en duda este argumento y establecen que los beneficios alcanzados pueden superar con creces el mayor costo que significa contar con un sistema obligatorio.

Por último, la experiencia internacional muestra que, en la mayoría de los países –inclusos aquellos que tienen sistema de conscripción universal–, la objeción de conciencia y el establecimiento de sistemas alternativos a los servicios militares es un derecho ciudadano. El entretenimiento en armas no constituye la única alternativa de cohesión nacional ni es la única forma de entregar un beneficio a la patria. Estos deben tener los menores costos posibles y, obligatoriamente, tener una visión integradora de todos los sectores de la sociedad.

FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago, Chile. Teléfono: (562) 290-0200
Informe elaborado por: David Álvarez Veloso. Programa Seguridad y Ciudadanía <seguridadyciudadania@flacso.cl>.
Las opiniones vertidas en este boletín no reflejan necesariamente la opinión de la institución y son de exclusiva responsabilidad de su autor.