

## DEFENSA Y RELACIÓN CIVIL-MILITAR\*

Señor Presidente de la Comisión Organizadora de la Conferencia Internacional, don Ricardo Israel Zipper;

Señor Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército don Óscar Izurieta Ferrer;

Señor Rector de la Universidad Autónoma de Chile, don Teodoro Ribera Neumann;

Señor Frederick Nunn;

Distinguidas autoridades, académicos e invitados;

Señoras y señores:

Quiero iniciar mis palabras en este congreso internacional, cuyo tema gira en torno a la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad en el mundo de hoy, mencionando el nombre de Charles Moskos, uno de los más influyentes estudiosos de los temas militares en la segunda mitad del siglo pasado e inicios del actual junto a Samuel Huntington y Morris Janowitz.

No hace todavía un mes que Moskos murió en Santa Monica, California, dejando como legado una de las más notables e influyentes contribuciones en el campo de la sociología militar y de la teoría sobre la relación civil-militar, en general.

En esa dimensión, bueno es recordar que Charles Moskos perteneció a la clase de pensadores sociales dotados de la intuición necesaria para detectar la temprana formación de tendencias en la sociedad que podían impactar en instituciones públicas, en este caso las fuerzas armadas, y proponer lecturas inspiradoras.

Con agudeza y sensibilidad, indagó en el impacto que las sociedades democráticas modernas tienen sobre las motivaciones de la profesión militar para elaborar lo que inicialmente presentó, en 1977, como la hipótesis vocacional/ocupacional de la transformación en las Fuerzas Armadas occidentales.

Su hipótesis vocacional/ocupacional pretendió, precisamente, dar cuenta de presiones de transformación sobre los ejércitos a partir de lo que él percibía

---

\* Discurso del Sr. Ministro de Defensa Nacional, José Goñi Carrasco, con motivo de la inauguración del Congreso Internacional de Ciencias Sociales, realizado recientemente en el Hotel Crowne Plaza, entre el 25 y 28 de junio del presente año.

como procesos de cambio en germinación en las sociedades desarrolladas de Occidente.

Poco más de una década después, con el fin de la Guerra Fría, esos cambios comenzaron a difundirse por buena parte de los estados sumidos en una nueva ola globalizadora. Durante este proceso, Moskos transformó su hipótesis original en lo que hoy se conoce como el Modelo Militar Posmoderno, una forma de entender y ayudar a pronosticar el rumbo de la relación civil-militar en el siglo XXI.

En este campo, el debate académico ha seguido focalizado en el tema del control civil, entre otras cosas porque con la globalización vino también una nueva ola democratizadora –con los característicos problemas de transición, aunque esta vez también en los países de Europa del Este–, junto a una irrefrenable expansión del mercado.

Esto me conduce al propósito de mi presentación en esta conferencia, a la que vengo en mi calidad de Ministro de Defensa de un Estado democrático; es decir, como alguien que combina las preocupaciones por el lugar que las Fuerzas Armadas deben ocupar en la organización política de la sociedad –según los cánones de la democracia– con las preocupaciones propias de la función de la defensa y, dentro de ellas, la de disponer de Fuerzas Armadas apropiadas para proveer exitosamente de seguridad externa al país, ya sea durante la paz o en situaciones de crisis internacional o guerra.

En lo que sigue, quiero presentar algunas proposiciones que, a partir del análisis anterior, me sugiere el trabajo de Moskos.

Lo hago como un reconocimiento a este sociólogo norteamericano y su importante contribución al campo de análisis que este congreso aborda. Lo hago también con el sentido de ofrecer un terreno de exploración académica que, si bien Moskos examinó empíricamente en Estados Unidos, proponiendo incluso políticas o soluciones a los desafíos detectados, ha sido menos explorado en otras latitudes y, particularmente, en el resto de los países americanos.

## **PRIMERA PROPOSICIÓN**

Mi primera proposición es que, desde la perspectiva de la teoría militar o, simplemente, desde la defensa, la prueba para la hipótesis vocacional/ocupacional de Moskos es la de la efectividad militar.

En otras palabras, si una u otra alternativa –la vocacional o la ocupacional– produce Fuerzas Armadas más efectivas.

Para ser rigurosos, y justos con Moskos, deberíamos en realidad refinar la proposición que hago, porque desde la teoría militar la prueba de la hipótesis hay que replantearla en términos de cuál alternativa genera Fuerzas Armadas más efectivas para qué tipo de conflicto armado.

En este contexto, y específicamente a la luz de los conflictos de la pos Guerra Fría, el general británico Rupert Smith ha elaborado un interesante argumento a partir del concepto de la “utilidad de la fuerza”.

En el lenguaje moderno de la teoría militar es de uso habitual la noción de “empleo de la fuerza”, por contraste con el concepto de “preparación de la fuerza”. Se trata de una noción que alude directa e inmediatamente a la efectividad militar.

Sin embargo, el general Smith va más allá y señala que el despliegue de la fuerza en el terreno, siendo una típica acción del empleo de la fuerza, no supone que esa fuerza vaya a ser necesariamente útil. Es decir, que vaya a ser finalmente efectiva. Según este argumento, su efectividad dependerá que se tenga en cuenta la naturaleza del conflicto que se enfrenta.

Ahora, si se extrema el término “vocacional” en la hipótesis de Moskos y se lo aplica al tipo de conflicto estudiado por el general Smith, podría sostenerse que el combatiente que Estados Unidos enfrentó en Vietnam o el combatiente que las coaliciones occidentales enfrentan en Irak y Afganistán es fundamentalmente de tipo “vocacional”.

Todavía más, podría afirmarse que en Irak y Afganistán este tipo de combatiente es engendrado por sociedades donde las líneas de ruptura entre las dimensiones laica y religiosa, y entre el espacio de lo público y de lo privado, no han alcanzado la profundidad suficiente como para hacer, de cada una de esas esferas, ámbitos separados al modo como lo son en las sociedades occidentales.

Es sobre esas bases sociales y militares que el concepto de guerra asimétrica es posible de plantearse con posibilidades de efectividad estratégica frente a una fuerza militar más sofisticada como las generadas por sociedades seculares y liberales de tipo occidental. En estas fuerzas se conservan importantes elementos vocacionales, pero incorporan también elementos de carácter netamente “ocupacional” para generar sus combatientes.

En consecuencia, la efectividad de la fuerza y su utilidad no parece estar ligada a su carácter vocacional u ocupacional. Esto podría inducirnos a pensar que la hipótesis de Moskos es irrelevante desde el punto de vista de la teoría militar. Sin embargo, la transformación de las fuerzas militares de las sociedades seculares y liberales es un hecho.

Más bien, lo que sugiere la hipótesis de Moskos –vista desde la teoría militar del general Smith– es que sociedades de distinto tipo pueden, pese a sus diferencias de cultura y desarrollo, generar los recursos motivacionales necesarios para que las fuerzas que respectivamente engendran sean operacionalmente útiles o efectivas. La condición de su respectiva efectividad es que cada tipo de fuerzas –o de combatientes, si se prefiere– sea capaz de encontrar su propia forma de combatir, su propia doctrina.

Esto es, sin duda, un desafío fundamental para un Ministerio de Defensa y las instituciones militares dependientes.

## **SEGUNDA PROPOSICIÓN**

Mi segunda proposición es complementaria de la anterior.

Sugiero que sociedades semejantes pueden generar recursos motivacionales similares para sus respectivas fuerzas militares, pero diferir en términos del modelo de su organización política y, por lo tanto, del lugar que cada una le asigna a su fuerza militar en esa organización.

Esto influye en el modo en que el Estado y la sociedad se relacionan con la fuerza militar, lo que, a su vez, puede afectar el desempeño de una fuerza tanto en la paz como en la guerra.

El dilema no radica en si debe haber control político sobre la fuerza militar. La preponderancia de la política ha sido la doctrina y la práctica de regímenes democráticos y no democráticos.

Tampoco radica en si el control civil, como expresión de la preponderancia de la política, es relevante para la consolidación de la democracia.

Desde que Huntington relativizara el problema, al afirmar que la subordinación al poder político civil es propia del profesionalismo militar y que el aislamiento de las Fuerzas Armadas respecto de la sociedad –necesario para que

sean efectivas– no es obstáculo para la existencia de ese “control objetivo”, el debate politológico ha demostrado con suficiencia que el control civil sobre las instituciones militares es, por cierto, fundamental para la consolidación de la democracia.

Janowitz, Pzeworski, Agüero y otros han aportado argumentos decisivos en esa perspectiva.

El propio Moskos afirmaría que el fenómeno de las transformaciones orgánicas y valóricas en las Fuerzas Armadas, que las aproxima a la sociedad civil, es todavía más marcado tras el fin de la Guerra Fría y que, por tanto, continúa adelante el proceso de interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil ya señalado por Janowitz en los años 60 y ratificado por él mismo en los 70.

Si Moskos tiene razón, como los hechos parecen dársela, entonces el dilema relevante, desde el punto de vista de la teoría militar, es precisamente el de si la “interpenetración civil-militar” logra una fuerza militar más efectiva que la opción del aislamiento militar propuesto por Huntington.

El problema es que en la sociedad democrática moderna, o en cualquier sociedad sometida al impacto de la información abierta y masiva actual, el aislamiento de las Fuerzas Armadas ha dejado de ser una preferencia y ha pasado a ser una opción insostenible. En el mundo de hoy, no es posible que las Fuerzas Armadas se aislen o que se pretenda aislarlas.

En consecuencia, el desafío es cómo conseguir, bajo un modelo de interpenetración civil-militar, que el control civil no se debilite pero que, a la vez, tampoco obstaculice la efectividad militar en la paz y, particularmente, en el conflicto.

Un modelo de interpenetración civil-militar en una sociedad democrática moderna exige que las Fuerzas Armadas se integren a la vida de la sociedad, que sean parte de ella. Supone, más específicamente, que se incorporen al Estado en las esferas que corresponda y por los canales adecuados.

La doctrina básica es que el modelo de integración militar no altere la condición de que las instituciones militares deben mantenerse obedientes y no deliberantes. Es decir, que la integración militar, contrariamente a la exclusión o aislamiento de la sociedad, no significa que las Fuerzas Armadas participen en

la formulación de políticas que no les competen o toman decisiones respecto de las leyes, deciden sobre actos gubernamentales en la ejecución de las mismas, o intervienen en decisiones relativas a la administración de justicia.

En concreto, las Fuerzas Armadas no son un poder del Estado en el sentido que Montesquieu los define y la democracia los entiende.

El desafío, entonces, es cómo implementar el modelo de integración civil-militar con esos resguardos. Aunque nos falta camino por recorrer, en Chile hemos dado pasos importantes en esa dirección.

Por ejemplo, hemos formulado una política de “Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa Nacional”, a la que me referiré más adelante. Asimismo, incorporamos la opinión de las Fuerzas Armadas en materias que les competen y sobre las cuales debemos tomar una decisión. Dispusimos que cada rama de las Fuerzas Armadas publique cada año su respectivo estado financiero institucional consolidado. Hemos impulsado con ellas lo que internacionalmente se conoce como “diplomacia de la defensa” en apoyo de nuestra política exterior, y consideramos adecuado que nuestras Fuerzas Armadas sean escuchadas por la autoridad civil competente en relación con ciertas políticas públicas donde la opinión militar puede ser un aporte relevante.

### **TERCERA PROPOSICIÓN**

Mi tercera proposición es la siguiente:

La sociedad que nació de la Revolución Francesa fortaleció los fundamentos vocacionales en la profesión militar y produjo una gran disponibilidad de recursos humanos para el ejército.

Napoleón y la revolución industrial hicieron el resto, es decir, produjeron transformaciones orgánicas y operativas que generaron un nuevo tipo de conflicto y una nueva forma de combatir.

Digamos, con todo, que el ejército napoleónico no fue invencible. Lo derrotó, primero, el ejército ruso por medio de tácticas de guerrilla y la ayuda del invierno y de los bosques esteparios. Y lo derrotó, después, el ejército de Wellington con un planteamiento defensivo sólo posible de sostener sobre el terreno llano de Waterloo con tropas muy motivadas vocacionalmente.

Pero esa naturaleza vocacional de las instituciones militares tiene un límite en los efectos que puede conseguir. Hay varias razones que lo explican:

- Primero, si la sociedad estima que el empleo de la fuerza no es legítimo o si considera que se ha perdido legitimidad para seguir empleándola;
- Segundo, si la sociedad tiende a ser reactiva a la aceptación de bajas;
- Tercero, si la tecnología –que permite aliviar en parte la presión por disponer de recursos humanos cuantiosos– no puede garantizar el éxito, como de hecho es lo que ocurre; y,
- Finalmente, si las características vocacionales de la función militar no son suficientes para captar y retener los necesarios recursos humanos.

Lo anterior implica un desafío que supera la sola relación civil-militar entendida según los cánones tradicionales del pensamiento politológico. Se trata, ahora, de que civiles y militares se integren tanto en instancias estructurales como culturalmente en un esfuerzo que, por cierto, Moskos respaldaría.

En consecuencia, aparte de los estándares de legitimidad envueltos en el empleo de la fuerza en una misión internacional o un conflicto externo –por lo demás, una exigencia normal en las sociedades democráticas modernas–, a lo que se apunta es que las sociedades en su conjunto alcancen un nivel cultural concordante con lo que el propósito de emplear efectivamente la fuerza supone. Porque las decisiones sobre empleo de la fuerza en una operación internacional o en un conflicto externo exigen ese esfuerzo con el objeto de que las fuerzas que operan lo hagan en las mejores condiciones de moral, sintiéndose comprendidas por su sociedad y respaldadas en su misión.

#### **CUARTA PROPOSICIÓN**

Mi cuarta proposición es la contraria de la anterior.

Es decir, que la naturaleza ocupacional de las Fuerzas Armadas tiene un límite y que este límite está dado por el riesgo de desafectación de la fuerza respecto del Estado.

En su expresión extrema, este riesgo se traduce en la generación de ejércitos mercenarios. Su expresión histórica cúlmine fueron los condottieri italianos, aunque hay manifestaciones del fenómeno hasta nuestros días.

Esa versión extrema de lo que podemos llamar el “soldado ocupacional” fue una expresión militar derivada del feudalismo y su entorno social fue la ciudad-estado italiana del siglo XV, donde el feudalismo no logró situar una instancia política por encima de ellas que reclamara cierto grado de lealtad.

El argumento de Maquiavelo en favor de que el Estado se dote de “buenas armas” propias -que junto con “buenas leyes” constituyen los “buenos cimientos” donde puede apoyarse un Príncipe o una República- es un alegato contra las fuerzas mercenarias.

Un Estado que funda su seguridad sobre la base de armas mercenarias jamás estará seguro, porque los mercenarios “no tienen amor ni causa que sostener en el terreno, salvo un pequeño sueldo que no es suficiente para hacer que ellos quieran morir por [uno]”.

Estas razones siguen siendo válidas en la actualidad. Nadie aconsejaría hoy entregar la defensa a un ejército compuesto por “soldados ocupacionales”.

Por lo tanto, este modelo tiene un límite. Ninguno de los ejércitos modernos, incluso aquellos que cuentan con ciertas unidades de motivación ocupacional, se desprenden de elementos y valores vocacionales. Las fórmulas son diversas, pero incluso cuando los estados integran esquemas de defensa colectiva, mantienen ejércitos nacionales por pequeños y limitados que sean.

El desafío aquí es cómo encontrar la combinación adecuada de elementos vocacionales y elementos ocupacionales para la fuerza militar que un Estado puede mantener y una sociedad necesita.

## **QUINTA PROPOSICIÓN**

La quinta proposición que ofrezco es la siguiente:

No es posible evitar la presión transformadora que impone sobre las Fuerzas Armadas una sociedad que reordena la prioridad de sus valores en función del individuo en vez del colectivo o de la preferencia por la oferta del mercado, que

es por definición una institución apátrida, en vez de la oferta del Estado, que es esencialmente una institución nacional.

En este sentido, no es posible impedir que los efectos de una valoración del trabajo por sus recompensas económicas e individuales no genere una valoración ocupacional de la función militar.

Este impacto tiene efectos concretos:

- Primero, se dificulta la captación y el reclutamiento de personal para las Fuerzas Armadas en virtud de la competencia entre el nivel de compensaciones económicas y de prestigio social asociadas al ejercicio de la profesión militar y las remuneraciones de actividades civiles, normalmente menos riesgosas;
- Segundo, aun cubiertas las dotaciones de las instituciones armadas, existen dificultades de retención, es decir, el permanente riesgo de que los que se hayan incorporado decidan abandonarlas tempranamente, situación que se vive cotidianamente; y
- Tercero, un aspecto que siempre será considerado en el análisis de quienes evalúan ingresar a las Fuerzas Armadas, es la posibilidad de una reinserción satisfactoria en el mercado laboral a partir de habilidades adquiridas en una profesión militar que, por sus especificidades, tiende a limitarla.

El desafío es, entonces, cómo diseñar una carrera militar que, haciéndose cargo de las presiones ocupacionales, responda también a las motivaciones vocacionales de la función militar.

Nosotros hemos estado trabajando en un modelo adecuado a las condiciones de nuestra realidad social y militar, el que esperamos presentar, como proyecto de ley, para su próximo debate en el Parlamento.

## **SEXTA PROPOSICIÓN**

Finalmente, mi sexta proposición es esta:

En un escenario social donde el impacto de la tendencia ocupacional sobre el sistema militar es difícil de soslayar, existe el riesgo, como lo hemos señalado

anteriormente, de que ese impacto atenúe la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad, concretamente como producto de la disminución de la motivación vocacional de sus integrantes.

Estoy convencido de que uno de los principales antidotos contra ese riesgo, y para mantener vivo ese vínculo, es la manifestación efectiva de la responsabilidad social corporativa que les compete a las instituciones militares.

Esta expresión moderna y efectiva de integración civil-militar no es, como algunos han pretendido calificarla, una fórmula para aprovechar utilitariamente capacidades de las Fuerzas Armadas que, de otra manera, estarían ociosas en tanto no existan situaciones de conflicto externo.

Lejos de ello, la responsabilidad social corporativa constituye una función imprescindible para las Fuerzas Armadas, permitiendo, por un lado, ligar estrechamente a sus integrantes con la sociedad de la que se nutren y, por otro, asegurar la contribución que les corresponde a esas instituciones en beneficio del progreso de su propio pueblo.

Hasta ahora, la contribución de las Fuerzas Armadas en esta perspectiva ha sido, la mayor parte de las veces, desconocida o solo valorada en complejas situaciones de catástrofes o desastres naturales.

Esto hace necesario, particularmente en tiempos de paz, relevar esta contribución sostenida de las instituciones, que, en su conjunto, da lugar al aporte corporativo de la defensa nacional al desarrollo sustentable del país. Porque es en la paz cuando el costo de garantizar el empleo bélico de las Fuerzas Armadas genera opiniones encontradas en vista de la necesidad de satisfacer demandas sociales que compiten por los recursos financieros del Estado.

La contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo no debiera ser una materia de controversia. Lo que pudiera aceptar discusión son las formas o prácticas para llevarla a cabo.

Por lo mismo, debe sistematizarse y coordinarse con el objeto de que se ejecute formalmente, ya sea de modo directo a través de la misión que ellas tienen legalmente encomendada o mediante programas ejecutados de manera permanente. Esto es lo que hemos plasmado en nuestra Política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa Nacional.

Estimados amigos y amigas:

Considerando el tema central de esta conferencia internacional, el estado del debate sobre la integración civil-militar y la realidad de mi propio país, he pretendido plantear desafíos que son consustanciales a un Ministerio de Defensa en el terreno de la reflexión académica, particularmente a partir de la contribución de Moskos sobre las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas.

Dado que el ministerio que dirijo es el órgano estatal de colaboración directa al Jefe de Estado en materias de seguridad externa, sus obligaciones no pueden limitarse solamente al manejo adecuado del área de su competencia, sino abarcar, además, importantes responsabilidades en la consecución de una efectiva integración entre civiles y militares tras el común objetivo de la defensa del país.

Si las proposiciones que he hecho son una contribución a esta conferencia internacional, nuestras expectativas estarán cumplidas.

Si, a partir de los diferentes enfoques que, sin duda, están aquí representados, es posible impulsar un diálogo sobre soluciones conceptuales para superar los desafíos expuestos e iluminar puntos de coincidencia que conduzcan a iniciativas concretas, entonces nuestras expectativas habrán sido más que satisfechas.

Permítanme una brevísima y última reflexión, señalada por el presidente de esta conferencia, nuestro estimado amigo don Ricardo Israel, que hubiera querido tener más conciudadanos como lo expresó de alguna manera similar en este evento; yo quisiera también compartir la preocupación que está detrás de ese comentario de Ricardo, y como autoridad política en ese sector ver la forma de trabajar porque al menos en este país, y quizás en toda la región, trabajemos fuertemente por ampliar las llamadas comunidades especialistas en defensa.

Los cambios que estamos viviendo a nivel mundial, las transformaciones que estamos viendo en el sistema de defensa de nuestro país nos implica y nos exige tener una masa crítica más rica, más numerosa, más activa para hacer de la discusión del tema de la defensa un tema, o asuntos, de raigambre claramente nacional en que se expresen no solo estas opiniones, sino, además, distintas generaciones que opinen sobre estas materias.

Yo creo que este encuentro que ustedes están iniciando hoy día pueda hacer y debe hacer un aporte muy importante en esa dirección, y lo que podemos hacer, estimado Ricardo Israel, es trabajar en conjunto.

Para obtener estos logros pueden contar con nosotros, es fundamental, y creo que es uno de los elementos básicos de este proceso de nueva forma de acercamiento de los civiles y los militares.

Las nuevas formas y profundidades que se ventilan estas materias demandan la incorporación de nuevas generaciones a estos debates; y esto no es solo un tema de la Academia, esto no es solo un tema de los responsables políticos, creo que es un tema general que debemos afrontar como sociedad.

Muchas gracias