



# ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

## ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 118 JULIO - DICIEMBRE 2011

### ARTÍCULOS

- LA DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ERA DE INTERNET  
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- LA MANIPULACIÓN POLÍTICA DE LA INTERNACIONAL COMUNISTA  
FRANCISCO RUIZ DURÁN
- LA ADAPTACIÓN DEL EJÉRCITO ESTADOUNIDENSE AL CAMPO DE BATALLA DEL SIGLO XXI  
GUILLEM COLOM PIELLA

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVIL-MILITARES Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC): UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ALCANCES DE LA LEY 20.424  
JUAN FUENTES VERA
- HACIA UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO E IMPRESCINDIBLE: RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI  
FREDERICK M. NUNN
- DESPLIEGUE DE FUERZAS DE PAZ AL AMPARO DE REFERENTES REGIONALES EMERGENTES: ANÁLISIS DEL CASO DE LA UNASUR  
GUILLERMO ABARCA UGARTE
- INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR  
DANIEL SOTO MUÑOZ

---

## MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVIL-MILITARES Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC): UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ALCANCES DE LA LEY 20.424<sup>∞</sup>

JUAN FUENTES VERA\*

### RESUMEN

*La modernización de la defensa nacional encuentra en la dictación e implementación de la Ley 20.424 un hito muy significativo porque permite institucionalizar de manera efectiva las funciones de un Ministerio de Defensa Nacional propio de un sistema democrático. Dentro de los contenidos de la Ley se encuentra por una parte una clara definición de las facultades del Ministerio como instrumento de la autoridad política para conducir la defensa nacional y por otra, se señalan un conjunto de áreas de acción que permiten incorporar los valores y principios de la Responsabilidad Social Corporativa, RSC, como “paradigma” de la nueva perspectiva de desarrollo sustentable al que se puede sumar el sector defensa en sintonía con lo expresado en una declaración ministerial del año 2008 contribuyendo así a configurar un modelo de relación civil-militar diferente y novedoso. De esta manera, el presente trabajo recorre algunos aspectos significativos de la señalada relación, su vinculación con la RSC y los aspectos legales involucrados, aunque en forma exploratoria, por cuanto no existen trabajos previos dado lo reciente del tema. Queda abierta en consecuencia la posibilidad de profundizar en estudios posteriores acerca de aspectos particulares de desarrollo y aplicación de este modelo.*

**Palabras clave:** *Modernización de la Defensa, Ley 20.424, Responsabilidad Social Corporativa, Relaciones civil-militares, Desarrollo sustentable, paradigma.*

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España; Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. [jfuentes@uc.cl](mailto:jfuentes@uc.cl)

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 260411  
Fecha de aceptación: 251011

## **MODERNIZATION OF THE NATIONAL DEFENSE, CIVIL-MILITARY RELATIONS AND SOCIAL CORPORATIVE RESPONSIBILITY. AN APPROACH FROM THE SCOPE OF THE MOD LAW. 20.424**

### **ABSTRACT**

*The implementation of the new law N° 20.424 that modernizes the Chilean MOD, is an important milestone, because allows that the functions of a Ministry of Defense may be institutionalized in an effective way under the framework of a democratic system. Among the contents of the law, we can found a clear definition of the responsibilities of the Ministry as a tool of the political authority to conduct the national Defense and, in the other hand, they depicts a set of action areas that makes possible the adaptation of values and principles of the Social Corporative Responsibility as a paradigm of the new perspective of sustained development to which the defense sector may be added tuned with the ministerial statement in 2008, and thus contributing to the configuration of a new and different model for civil- military relations. in an exploratory way, this work goes through significant aspects of this relationship, their links with the SCR and the legal issues involved therein. The alternative to go deeper in other related studies about the development and application of this model. Remains open.*

**Key words:** *Defense modernization, Law 20.424, Social Corporative Responsibility, civil-military relations, sustained development, paradigm.*

### **Introducción**

La incorporación del concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) por parte del Ministerio de Defensa Nacional de Chile desde el año 2008 abrió la posibilidad de comenzar a estudiar y aplicar un tema novedoso, incluso para el caso de países de mayor desarrollo que el nuestro, por cuanto supone la implementación de criterios hasta ahora propios de la empresa privada en las instituciones públicas en un contexto de desarrollo sustentable, donde no solamente el cumplimiento de los fines específicos de las organizaciones es lo que importa sino el mantener una relación satisfactoria con la comunidad en la cual se encuentran insertas, de manera que el MDN se hizo cargo así de la necesidad de incorporar al sector en una estrategia de desarrollo sustentable en lo que sin lugar a dudas puede considerarse una iniciativa pionera en América Latina y que

significa, además, un aporte indiscutible a la construcción de institucionalidad democrática en el país<sup>1</sup>.

El tema del aporte de la defensa al desarrollo nacional ha estado presente en todo el proceso de definición y explicitación de la Política de Defensa Nacional formando parte de las primeras consideraciones que buscaban, “estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa”, a través de, “vincular y articular la Política de Defensa con las principales políticas sectoriales de desarrollo”<sup>2</sup>.

Sin embargo, a pesar de este temprano reconocimiento, las condiciones todavía no estaban lo suficientemente maduras para poder pasar desde la consideración de los aspectos tradicionales de la relación civil-militar centrados en los problemas de la conducción civil o política de la defensa, a otros donde es posible preguntarse por el acercamiento de las esferas civil y militar en la sociedad chilena y poner, consiguientemente, el acento en temas como el sentido o impacto del aporte del sector defensa al proceso de desarrollo, creando o fortaleciendo así vínculos entre este y otros sectores del aparato público y privado. Esto se debe en parte a que faltaba todavía un aspecto muy importante en el proceso de modernización de la defensa, como era el tener una legislación ministerial adecuada que permitiera el sostén institucional correspondiente, a pesar de contar previamente con elementos de gran valor como el marco constitucional o el peso de nuestra antigua tradición democrática. Por otra parte, se trata de cuestiones que como dijimos antes son novedosas incluso en el caso de países desarrollados; en consecuencia, la claridad del articulado de la ley 20.424 referente a lo que en la literatura sobre relaciones civil-militares se denomina, “conducción política de la defensa”, unido a la definición de una estructura institucional bastante precisa como veremos al estudiar el contenido de la ley, permiten recién ahora emprender este camino y generar la suficiente experiencia, para lo que será necesario recurrir incluso a los estudios comparados respecto de aquellos países que ya lo están recorriendo<sup>3</sup>.

1 Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, Política de Responsabilidad Social de la Defensa Nacional, 2008.

2 FUENTES VERA, Juan, *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como Instrumentos de Política Pública*, Colección Estudios N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, pp. 120-123, 2009.

3 Al respecto los ministerios de Defensa de varios países como España, Gran Bretaña o Francia han publicado memorias de responsabilidad social según la metodología del Global Report Initiative (GRI).

En todo caso, es conveniente señalar que la preocupación por el aporte de la defensa al desarrollo nacional ya estaba presente en el primer Libro de la Defensa Nacional publicado en 1997, donde se definía la seguridad como una “condición” que dependía de las acciones materializadas tanto en los ámbitos del desarrollo como de la defensa y que siendo áreas de responsabilidad diferentes debían complementarse, por lo que se dedicaba un subcapítulo a explicar la forma de entender una relación virtuosa entre ambas esferas<sup>4</sup>.

El segundo Libro, del año 2002, mantuvo las consideraciones anteriores y estableció que siendo el desarrollo un fin genérico del Estado, su relación con la seguridad constituye un proceso dinámico donde la seguridad no es un fin en sí misma, sino que está limitada por el bien común y el servicio a la persona humana que configuran el marco de la mencionada relación<sup>5</sup>. Más adelante existen diversas expresiones de cómo las FF.AA. contribuyen al desarrollo nacional, como por ejemplo al enfrentar las condicionantes geográficas del país, su aporte en políticas territoriales y en medidas de preservación del medio ambiente por ejemplo<sup>6</sup>.

El último Libro de la Defensa Nacional, publicado el 2010, además de recoger las consideraciones precedentes incorporó un ítem específico a los recursos aplicados en lo social y medioambiental, y fue más lejos que las publicaciones anteriores al reconocer a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), como el “paradigma” de la nueva perspectiva de desarrollo sustentable. En esta condición paradigmática, la RSC se convirtió en el “Contexto conceptual” que se postuló para insertar el aporte de las instituciones armadas al desarrollo del país<sup>7</sup>.

En este punto debemos hacer presente que en su origen el concepto de Responsabilidad Social Corporativa surgió en el ámbito de la iniciativa privada y se trasladó posteriormente a la esfera pública, a partir del reconocimiento de que las empresas requieren de un buen entendimiento con la sociedad no solo en términos de difusión de bienes, servicios y producción, sino también “en la adopción de políticas responsables con el entorno, con el aprendizaje comunitario, con espacios de resolución de conflictos y, en definitiva, con planes que permitan el logro del bien común”<sup>8</sup>.

---

4 Libro de la Defensa Nacional 1997, pp. 74-77.

5 Libro de la Defensa Nacional 2002, pp. 24-25.

6 Véase por ejemplo: Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte II, 4.- El Desafío Geoestratégico, pp. 70-73; Parte III, 4.1.- Políticas de Orden Territorial, pp. 107 y Sgtes. Muy especialmente el punto 4.2, Políticas de Cooperación al Desarrollo, pp. 118-123.

7 Libro de la Defensa Nacional 2010, pp. 338-340.

8 SEPÚLVEDA, R., *La Responsabilidad Social de la Empresa en Chile*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2004, p. 4.

Diversos autores como Waddock expresaban entonces que: *“en ausencia de una estructura global que asegure que las organizaciones sean transparentes, responsables, externamente evaluadas, auditadas, y sostenibles en el tiempo, ha emergido una infraestructura de responsabilidad corporativa de tipo voluntaria que ha reformado la capacidad de respuesta de las empresas ante estos hechos y ha fomentado el cambio hacia nuevas prácticas y comportamientos”*<sup>9</sup>.

También Udayasankar agregó que: *“la participación de las organizaciones en modelos de RSC puede ser explicada usando diversas bases de motivación, las que a su vez pueden ser clasificadas en dos extremos; del tipo estratégico y del tipo altruista”*. En términos prácticos, este autor explicaba que *“tanto la evidencia científica como la reacción de los consumidores han señalado a las empresas que su participación en RSC es muy probablemente recompensada, resultando en mejoramientos del desempeño”*<sup>10</sup>.

En consecuencia, se estimaba que las estrategias de RSC podían mejorar las relaciones con los distintos sectores del entorno social de las empresas siendo *“una herramienta eficaz para reducir el riesgo en los negocios”*<sup>11</sup>.

Una de las más importantes iniciativas internacionales que fue incorporada dentro de los valores y principios de la RSC es el *“Global Compact”* o Pacto Global, que fue presentado en 1999 por el Secretario General de Naciones Unidas en el Foro Económico de Davos e implementado a contar del año 2001. En este acuerdo se establece un conjunto de principios universales de derechos humanos, normativas laborales y medioambientales que han aportado al concepto de *“desarrollo sustentable”* y que forman parte integral de las áreas de trabajo de la RSC que van a contribuir a configurar el llamado *“Triple Bottom Line”* o triple balance, que implica considerar conjuntamente los aspectos económicos, sociales y ambientales de cada empresa en particular, para lo cual las organizaciones han desarrollado los consiguientes conceptos, metodologías y sistemas de gestión necesarios para lograrlo. Los principios del Pacto Global básicamente son:

9 WADDOCK, S., “Building a New Institutional Infrastructure for Corporate Responsibility” *Academy of Management Perspectives Review*, Boston College, 2008, p. 87.

10 UDAYASANKAR, K., “Corporate Social Responsibility and Firm Size”, *Journal of Business Ethics*, 2008, p. 167.

11 MCWILLIAMS & SIEGEL, “Corporate Social Responsibility: a theory of the firm perspective”, *The Academy of Management Review*, N° 25, 2001, p. 118.

- Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional evitando verse involucradas en abusos de los derechos humanos;
- Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio y la abolición del trabajo infantil;
- La eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación;
- Las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales, adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental y alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente;
- Las empresas deben actuar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno<sup>12</sup>.

En el contexto anterior, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile haciéndose cargo de las transformaciones provocadas por el proceso de globalización, decidió incorporar el año 2008 los criterios de sustentabilidad económica, social y medioambiental a su gestión, con la finalidad de responder a las exigencias que le presentaba a las instituciones públicas el nuevo paradigma de desarrollo, y que se encontraban orientadas a asegurar la gobernabilidad en el marco de un sistema democrático que pretendía satisfacer las necesidades de crecimiento con equidad de sus ciudadanos.

Bajo este prisma, el Ministerio entendió que debía consolidarse “*un modelo de relación civil-militar*”, al declarar que las instituciones de la defensa realizaban una contribución al desarrollo del país integral y sustentable la que formaba parte además de su imperativo ético. De esta manera, el quehacer de las instituciones y su aporte quedaba circunscrito a los conceptos y criterios que el Estado busca adoptar para todo su accionar y que deben responder a las necesidades antes expuestas, las que tienden a coincidir con los principios desarrollados por la RSC toda vez que ellos están siendo incorporados por la moderna gestión pública<sup>13</sup>.

---

12 Pacto Global Chile.

13 Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, *Responsabilidad Social de la Defensa*, 2008.

### **Una Mirada a los Aspectos Generales de la Relación Civil-Militar: del “Control civil objetivo” a la “Teoría de la Concordancia”**

Reflexionando sobre el problema de generar un nuevo modelo de relación civil-militar que permita una coincidencia en torno a los objetivos del desarrollo nacional, es conveniente señalar que estudiosos de la política y de la sociología militar, algunos ya clásicos, han enfatizado en lo complejo de la relación entre civiles y militares o más propiamente hablando, entre lo político y lo militar, si entendemos la política como *“la gestión de la conflictividad social”*, y lo militar como *“la gestión de la violencia”*<sup>14</sup>.

El tema es muy antiguo puesto que ya en Tsun Tzu es posible encontrar reflexiones sobre la relación entre los gobernantes y sus cuerpos armados, y luego también en la experiencia griega y romana al punto que estamos frente a un aspecto destacado de la historia de la estrategia y, en consecuencia, de la propia ciencia política cuyos orígenes se confunden en el tiempo. Así por ejemplo, tanto en el caso griego como en el romano los guerreros cumplían la función de mantener y justificar a las instituciones políticas, los valores éticos y asegurar beneficios económicos para las comunidades. En Roma incluso la defensa y expansión del Imperio la cumplió un ejército que devino en profesional. Pero es a partir del denominado Renacimiento que las relaciones entre el aparato de conducción política y el militar se consideran claves para el éxito y consolidación de un Estado. Así, Maquiavelo comenzó a elaborar las reglas a las que debe responder un ejército moderno planteándose precisamente el problema de la relación entre los soldados y los gobernantes. Por su importancia acerca de las consecuencias de la relación civil-militar en nuestra época, es interesante señalar que basándose en la obra de Maquiavelo *“El Arte de la Guerra”*, Karl Deutsch definió la noción fundamental de la ciencia política, el poder, como: *“...la capacidad del empleo de la fuerza se creó por medios militares, financieros y diplomáticos y se apoyó en el control de territorios, poblaciones y la motivación de las tropas propias...”*<sup>15</sup>.

Sin intención de profundizar más en la historia de las relaciones civil-militares, lo que excedería el sentido de este trabajo, debe sin embargo dejarse claramente establecido que el marco teórico para el análisis de ellas no puede

14 La definición de la política como práctica o actividad colectiva cuya finalidad es regular los conflictos entre grupos asume la existencia de una dicotomía entre la sociabilidad humana y la diferencia de intereses al interior de la sociedad cuya resolución es indispensable para la subsistencia de la misma. Véase: VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, Págs. 18-24.

15 Al respecto una buena sistematización sobre la historia de las relaciones civil-militares se encuentra en: BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Las Relaciones Civil-Militares en una Democracia: relejendo a los clásicos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005, pp. 153-168.

construirse fuera de la teoría política moderna u occidental, donde el Estado se ha configurado históricamente como democrático y liberal. En este contexto, el Estado posee la clásica división de poderes, un sistema político de representación plural y una sociedad civil activa, donde sus miembros ejercen los principios de participación y representación<sup>16</sup>.

A partir de aquí entonces surge el problema de la relación civil militar en su dimensión clásica o tradicional, centrada en los problemas de compatibilidad que se presentan entre la gestión de la violencia y los valores civiles derivados del liberalismo, tal como Samuel Huntington lo entendió en su conocido trabajo *"The Soldier and the State"*. En consecuencia, la resolución del nudo del problema justifica su énfasis en el profesionalismo militar, sustentado en códigos y valores propios que le otorgan a esta singular profesión su relativo aislamiento de la sociedad civil y permiten el desarrollo de lo que él denominó *"Control Civil Objetivo"*, que es lo opuesto a la subjetividad propia de la indefinición de roles o de la completa identidad entre civiles y militares. Se delimitaban de esta forma esferas claramente separadas donde a los militares les correspondería estrictamente lo suyo bajo el control de la autoridad civil<sup>17</sup>.

En general, las Fuerzas Armadas en los regímenes democráticos occidentales coinciden con el concepto de profesionalismo de Huntington, quien lo definió en términos de competencia técnica, responsabilidad y corporativismo. El profesionalismo, de acuerdo con Huntington, concentra los esfuerzos en el perfeccionamiento de la capacidad de combate y convierte a los militares en *"políticamente estériles, neutrales y listos para llevar a cabo los deseos de cualquier grupo civil que tenga la autoridad legítima dentro del Estado"*<sup>18</sup>.

Sin embargo, las ideas de Huntington son válidas en condiciones de normalidad democrática siendo de relativa utilidad en los procesos de transición posguerra fría y, especialmente, en contextos como el latinoamericano donde la legitimidad de la conducción civil ha estado frecuentemente en entredicho por las condiciones particulares en el desarrollo del Estado que han llevado a frecuentes irrupciones de los militares en el gobierno. Además, la naturaleza misma de los conflictos intraestatales hace a veces muy tenue la delimitación de las esferas entre un sector y otro.

---

16 Ib. Idem.

17 HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957, Pag. 84.

18 Ib. Idem.

El enfoque de Morris Janowitz, por su parte, actualiza al de Huntington pues tomando en cuenta las transformaciones experimentadas por las fuerzas armadas norteamericanas después de la Segunda Guerra Mundial, estableció que ellas han asumido una postura militar protectora de la sociedad más cercana a la función policial, en tanto: “*se preparan continuamente para la acción, se comprometen a emplear el mínimo de fuerza y buscan relaciones internacionales viables en lugar de la victoria*”. Según Janowitz, esta orientación permitiría a los militares cumplir con sus obligaciones respecto de la seguridad nacional y brindaría un nuevo fundamento para el control político civil. Pero lo más destacado de su pensamiento es que este control no puede limitarse solo a asignar nuevas misiones a los ejércitos, porque los cambios sociales han significado transformaciones tan profundas en la organización militar y en los valores institucionales, que en la práctica constituyen un proceso de, “*interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil*”<sup>19</sup>.

Posteriormente, Janowitz se mostró escéptico sobre su propia tesis señalando elementos que limitaban la tendencia hacia una convergencia creciente entre los sectores militar y civil de la sociedad; pero otros autores como Charles Moskos mantienen que ha continuado profundizándose la aproximación de la profesión militar a las pautas de comportamiento civiles y la interpenetración de la esfera civil y militar, tanto estructural como culturalmente, en una etapa que caracteriza como posmoderna donde se presenta la dicotomía entre lo institucional y lo ocupacional, de modo que los militares en la actualidad se parecen a los miembros de una empresa por los incentivos que pueden obtener transformándose de los antiguos soldados profesionales a soldados “*ocupacionales*”, lo que debe traducirse en el sentido de una actividad laboral entendida como una ocupación o trabajo<sup>20</sup>.

Rebecca Schiff ha postulado recientemente la “*Teoría de la Concordancia*”, que profundizando en las ideas anteriores plantea un cierto control directo caracterizado por la disolución de los límites entre lo civil y lo militar y, en este sentido, reabre la puerta al único concepto real de control el que Huntington en su oportunidad denominó “*Control subjetivo*”<sup>21</sup>.

19 JANOWICZ, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.

20 MOSKOS, Charles, “Toward a Post-modern Military: The United States as a Paradigm”, en: Charles C. Moskos, John Allen Williams y David R. Segal, *The Post-modern Military*, New York, Oxford University Press, 2000.

21 SCHIFF, Rebecca, “Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces and Society*, N° 22, 1995.

Más allá del análisis ejércitos-gobierno, Schiff introduce a la ciudadanía en el modelo toda vez que en una democracia lo lógico sería favorecer la aproximación a los valores que la sociedad desea que tengan sus militares<sup>22</sup>.

Sobre el particular, cabe señalar que en sociedades donde han existido gobiernos militares la cercanía que la civilidad llegue a tener con las Fuerzas Armadas constituye un elemento de normalización importantísimo, a pesar de que una completa identidad pudiera ser poco posible si pensamos en el carácter permanente de estas instituciones. Al respecto se observa un aspecto problemático en la autonomía propuesta por Huntington la que puede contribuir intelectualmente a la condición de “*compartimiento estanco*” de los militares. Así, el riesgo de generar una percepción de conceptos y valores no compartidos entre ellos y la civilidad es pernicioso para el diálogo y la fluidez de la relación, especialmente en el momento presente en que la sociedad cambia muy rápidamente.

Consideraciones más afines con la condición de proceso que tienen las transiciones a la democracia fueron planteadas por Richard Kohn, a fines de los años 90, quien estableció que el control de los asuntos de defensa debía radicarse en el ministerio respectivo bajo un ministro civil, lo que no sucedía en muchos casos en ese momento e incluso ahora se encuentra en un reciente proceso de cambio en diversos países. Como condiciones de este control señalaba la existencia de una cadena de mando bien definida encabezada por el Jefe de Estado o Gobierno, la garantía de que las intervenciones militares son decisión de la autoridad civil y especialmente la existencia de una política militar donde el gobierno decide sobre sus aspectos fundamentales. Thomas Bruneau, por su parte, va a profundizar en esta temática que cobrará gran importancia a la luz de la reciente legislación chilena como veremos más adelante<sup>23</sup>.

La preocupación sobre el control civil estuvo presente hasta hace muy poco tiempo en los estudios acerca de las relaciones civil-militares en América Latina, al punto que se planteó la pregunta sobre la existencia de un modelo o perfil característico válido para esta parte del globo, habida consideración de la incapacidad demostrada para establecer regímenes democráticos duraderos y mecanismos apropiados de conducción civil<sup>24</sup>.

---

22 Ib. Idem.

23 KOHN, Richard H., SCHIFF, L. Rebecca, “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997. Este aspecto resulta clave en Chile y en cualquier democracia donde la institucionalidad de la defensa esté en proceso de modernización.

24 OLMEDA, José A., “Un esbozo Institucional Histórico sobre las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano”, en: Olmeda, José A., (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 17-22.

En la línea de encontrar criterios para explicar la realidad latinoamericana, José Antonio Olmeda recurrió a dos de los autores ya citados. En primer lugar a Huntington, para quien el centro de gravedad de las relaciones civiles-militares es la conexión del cuerpo de oficiales con el Estado, de manera que las instituciones militares están configuradas por dos imperativos: uno "*funcional*", derivado de las amenazas a la seguridad, y otro "*societal*", que surge de las fuerzas sociales, ideologías y las instituciones dominantes. De esta manera, el núcleo de la relación civil-militar está constituido por las complejas interacciones entre ambos imperativos<sup>25</sup>.

Otra visión considerada por Olmeda fue la de Janowitz, para quien habría cuatro modelos de relación civil-militar o de elites político-militares. Ellos son: aristocrático, democrático, totalitario y el Estado-guarnición tomado de Lasswell. El modelo aristocrático corresponde a la Europa occidental anterior a la industrialización donde existía identidad de intereses entre la nobleza y la milicia, de manera que el militar era responsable porque formaba parte de un Estado de tipo patrimonial en que la coincidencia de valores sustentaba lo que Huntington denominó control subjetivo. El modelo democrático a su vez más que una realidad histórica puede ser visto como un objetivo político, en tanto se requiere de instituciones representativas o parlamentarias claramente viables y un sólido consenso social sobre los fines del Estado. De esta manera, las características de la relación civil-militar en Estados nuevos pueden entenderse como la resultante de las condiciones particulares del proceso de modernización socioeconómica y desarrollo institucional. Por otra parte, en el modelo totalitario soviético o fascista se encuentra también el tipo de coincidencia que sustenta el control subjetivo, pero a diferencia de la antigua aristocracia, son la elite revolucionaria y el partido los que encarnan los valores con que se identifican los militares sumado a un férreo control que permite sostener la lealtad con la ideología dominante. En último término, el Estado-guarnición supuesto en los años 40 por Lasswell, es el único modelo que incorpora decisivamente las variables internacionales al considerar la posibilidad de que aun en una democracia efectiva la amenaza exterior pudiera ser tan fuerte que debilite la supremacía civil a causa de una tensión internacional prolongada. En este caso, el preocupante resultado se aproximaría al modelo totalitario aunque no necesariamente significaría un dominio militar directo, sino mecanismos de control político e independencia organizativa militar<sup>26</sup>.

---

25 Ib. Ídem.

26 Ib. Ídem.

Aprovechando el aporte analítico de estos modelos y como conclusión para comprender las mutaciones sufridas en las relaciones civil-militares en Latinoamérica a contar de los procesos de transición a la democracia, Olmeda propone el empleo de un esquema basado en la consideración de los tres factores siguientes:

- 1) El peso de la historia, o el pasado como variable interviniente, donde destaca la fragilidad del Estado a través del tiempo para integrar sectores sociales, proveer servicios básicos y seguridad física y jurídica.
- 2) La situación nacional, en que las condicionantes políticas, económicas y socioculturales influyen sobre la estructura y el “*Ethos*” de la fuerza militar, lo que lleva a plantearse cuáles serían las condiciones necesarias de la conducción civil de la defensa.
- 3) El entorno internacional, donde los riesgos a la seguridad pueden convertirse en amenazas potenciales<sup>27</sup>.

Finalmente, para proyectar las tendencias recientes de las relaciones civil-militares, Olmeda recoge la propuesta de Wendy Hunter. En ella la autora se centra en la identificación y misiones de las Fuerzas Armadas contemporáneas analizando las implicaciones para la democracia y la conducción política o civil. Las opciones incluyen aspectos tales como defensa convencional, operaciones de paz, seguridad interna en contrainsurgencia y persecución del narcotráfico. De esta manera, el dilema principal respecto de las Fuerzas Armadas en la actualidad estaría centrado en poseer una función institucional legítima en el marco de una democracia que no implique intervenir en la esfera política<sup>28</sup>.

### **La Relación Civil-Militar y la Función de los Ministerios de Defensa en el Contexto Actual**

Como mencionáramos en el capítulo anterior, el problema práctico de cómo desarrollar la relación civil-militar en el contexto de un régimen democrático contemporáneo ha sido abordado en detalle por Thomas Bruneau, quien enfatiza en la función que deben cumplir los Ministerios de Defensa y en consecuencia nos sirve de marco para analizar un aspecto fundamental del articulado de la Ley 20.424. Para este autor, los ministerios resultan ser las instituciones clave en la función de articular esta relación: “*Un Ministerio de Defensa...* (MOD por sus si-

---

27 Ib. Ídem.

28 HUNTER, Wendy, *State and Soldier in America Latina: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, United States Institute of Peace, Washington, 1996. Citado por: Olmedo, José A., *op. cit.*, Págs. 48-49.

glas en inglés, que reemplazamos en los textos citados por MD)... *es actualmente un elemento central en las relaciones civil-militares. Dicha estructura se concibe como la solución al problema paradójico clásico de: "¿quién vigila al vigilante?" Si la respuesta correcta es que son civiles democráticamente elegidos los que vigilan a los vigilantes, entonces el MD es el medio fundamental utilizado para ejercer este control. Un MD es el mecanismo usualmente elegido para coordinar la legitimidad democrática de los funcionarios civiles electos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares. Algunos de los problemas más importantes en las relaciones civil-militares en la era contemporánea de consolidación democrática se resuelven en la forma y funciones de un MD<sup>29</sup>.*

De esta manera, el primer elemento a considerar con el fin de estudiar las relaciones civil-militares y la función de los Ministerios de Defensa en ellas está dado por el contexto en que deben desenvolverse. En efecto, Bruneau señala que con el fin de la Guerra Fría, la anterior forma de entender la seguridad, especialmente en cuanto al tamaño e importancia central de las Fuerzas Armadas desaparece, "...al punto que las fuerzas armadas deben justificar su existencia. Los presupuestos de defensa han caído drásticamente, así como el tamaño de las fuerzas armadas. La conscripción universal de hombres se está aboliendo cada vez más. Se discuten públicamente las nuevas alianzas y coaliciones, a menudo con los estados enemigos históricos. En medio de todos estos cambios, los militares encuentran cada vez más difícil definir su propia función y misiones, actuales y futuras". Por otra parte, los Estados buscan obtener influencia de manera diferente e incluso tienen metas diferentes: "La democracia y el capitalismo de libre mercado son las características definitorias actualmente. Hoy por hoy, las naciones, las organizaciones internacionales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y hasta individuos (George Soros, Bill Gates, y Ted Turner, por ejemplo), están profundamente inmersos en la tarea de ofrecer modelos, recursos, asistencia técnica y similares a otros países que están evolucionando políticamente". En consecuencia, nos encontramos con un contexto completamente diferente caracterizado por el fin de la Guerra Fría, la democratización sostenida y la globalización<sup>30</sup>.

29 BRUNEAU, Thomas C., *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*, Monografía Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001, p. 5. Existe una reedición de este trabajo en: Olmeda, José A. (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Capítulo 4. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

30 BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, p. 5.

La democratización constituye así, en relación al Ministerio chileno, el contexto interno al establecer el marco institucional y también práctico de la relación civil-militar. Al respecto Bruneau señala:

*“La continua expansión de las democracias es, pues, el primer elemento del contexto actual. El tema de la rendición de cuentas es de extrema importancia en la consolidación de la democracia; es decir, los gobernantes hasta cierto punto deben rendir cuentas a los ciudadanos a los que gobiernan. Una vez que este concepto de la rendición de cuentas se introduce, inmediatamente el tema de las estructuras y procesos emerge. ¿Por qué medios deben rendir cuentas los gobernantes? Lo que sostengo en este documento es que la rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas a los civiles democráticamente elegidos se lleva a cabo por intermedio de un MD, y a través de él, a los ciudadanos. Si no hubiese un MD, o si simplemente fuese un cascarón vacío, no habría suficiente rendición de cuentas para justificar el uso del término”<sup>31</sup>.*

El tema de la rendición de cuentas constituye, en consecuencia, el aspecto central de una relación civil-militar enmarcada en los procedimientos propios de los sistemas democráticos, el que no tiene otra instancia institucional que los Ministerios de Defensa por cuanto a través de ellos los gobernantes dirigen el accionar de las FF.AA. en todos los ámbitos de su competencia.

Pero además de este tema existen otros aspectos relacionados con el trabajo de los Ministerios de Defensa que no solo son muy importantes para la relación civil-militar desde el punto de vista del mando y control, sino que se vinculan directamente con las posibilidades de armonizar el trabajo profesional de las FF.AA. con las necesidades funcionales de una democracia y con las posibilidades de que sus aportes al desarrollo nacional puedan incorporar los principios de la Responsabilidad Social Corporativa.

Así, Bruneau señala:

*“Los Ministerios de Defensa han sido creados para lograr cuatro propósitos principales:*

*El primer propósito, y el más obvio para las relaciones civil-militares, es que el MD estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas.*

---

31 BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, p. 8-10.

*El segundo propósito es el de clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades. Un ingrediente esencial para esta definición y asignación de responsabilidades lo constituye la función de un MD como mediador entre los sectores políticos y las Fuerzas Armadas. Así, tener un ministro de defensa civil puede ser sumamente positivo para los intereses de las fuerzas armadas.*

*Un tercer objetivo que se busca al crear un MD es el de maximizar la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas. Entiendo por eficacia la capacidad de poner realmente en práctica políticas, en el caso de las Fuerzas Armadas, que ofrezcan seguridad y defensa para la nación. Con la inercia integrada de cualquier burocracia establecida, no podrá darse la eficacia de redefinir nuevas funciones y misiones, o una nueva mezcla de los mismos sin otra institución de nivel más alto, que juegue el papel central. Este tema de la eficacia es especialmente importante en el actual entorno de baja conflictividad entre Estados, pero de considerable conflictividad intraestatal, lo que hace que muchos países descubran cada vez más que la función que justifica a sus Fuerzas Armadas es la de pacificador o sustentador de la paz. Estas misiones, combinando funciones prominentes para civiles, especialmente en los ministerios de relaciones exteriores, son difíciles de imaginar sin el papel central que juega un MD.*

*El cuarto propósito, y el más importante en la creación de un MD, es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos –fondos, personal y equipo– en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes. El MD es una institución que emplea a abogados, contadores y planificadores para iniciar e implementar todos estos programas. Es decir, el MD es el lugar en el que se concentra una amplia variedad de experiencia de gestión para una defensa y seguridad nacionales eficaz y eficiente”<sup>32</sup>.*

Estos cuatro puntos resumen el valor de la insustituible función a cumplir por un ministerio de defensa ya que son las atribuciones del ministro respectivo y de la estructura burocrática que lo acompaña las que efectivamente dan forma a la relación entre el gobierno y las FF.AA. Además el carácter mediador del ministro permite por ejemplo garantizar el cumplimiento de acuerdos, promesas, satisfacción de necesidades y la no politización de la carrera militar que son aspectos muy importantes no siempre logrados tratándose de la contingencia. La formulación de la política de defensa y dentro de ella la política militar cumplen con el

<sup>32</sup> BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, pp. 13-20.

objetivo de hacer eficaz la labor propia de las FF.AA. de otorgarle seguridad al país, mientras que el buen uso de los recursos exige tanto de atribuciones para su control como de la existencia del aparato administrativo que lo haga efectivo.

### **Los Alcances de la Ley 20.424 para la Relación Civil-Militar en el Proceso de Modernización de la Defensa Nacional de Chile**

A propósito de la dictación de la Ley 20.424 del Ministerio de Defensa Nacional que se encuentra en proceso de implementación, lo que a nuestro juicio parece el aspecto más relevante de la agenda de defensa en este momento, se abre la posibilidad de construir un marco institucional para la relación civil-militar como nunca antes lo tuvo el Estado, el que junto con alejar la condición de “*cas-carón vacío*” a la que alude Bruneau, refiriéndose a aquellos ministerios que no cumplen funciones efectivas, permite también por vez primera en la historia de nuestro país, avanzar en la implementación de medidas acordes con los principios y valores de la Responsabilidad Social Corporativa que pueden significar en el mediano y largo plazo la configuración de un tipo o modelo de relación civil-militar que excede la forma como ha sido tradicionalmente concebida.

En efecto, en primer lugar debe destacarse que se enfrenta una modernización efectiva toda vez que la estructura existente databa del año 1932 y solo se le habían hecho algunos cambios menores, como la creación del Estado Mayor de la Defensa Nacional en 1942; el CONSUDENA en 1947; la JCEJ en 1960; y la Subsecretaría de Carabineros e Investigaciones en 1976, de manera que en la práctica el Ministerio era solamente un organismo de administración rutinario de las FF.AA. incapaz de generar política de defensa. Por otra parte, la estructura superior de la defensa debía simplificarse para poder efectuar el control y la coordinación entre las autoridades de gobierno y las FF.AA. ya que existían tres instancias creadas en diferentes momentos que generaban confusión y diluían las responsabilidades (CONSUDENA; CONSUSENA; COSENA). Al mismo tiempo, las importantísimas funciones del Ministro de Defensa Nacional en su calidad de representante del Jefe del Estado debían especificarse y potenciarse del mismo modo que se requería reordenar el sistema de Subsecretarías. En el plano específicamente de la conducción de las Fuerzas Armadas, se consolidó la Junta de Comandantes en Jefe como órgano asesor militar del Ministro que la preside y se creó el Estado Mayor Conjunto con un Jefe del Estado Mayor Conjunto a cargo del mando militar, la planificación estratégica, el entrenamiento y la doctrina conjuntas<sup>33</sup>.

---

33 Véase la Introducción de la Ley 20.424 donde se desarrollan estos aspectos.

Respecto a los aspectos centrales del mando político de interés para efectos de la relación civil-militar en un sistema democrático donde se plantea el problema de la compatibilidad de valores señalada por Huntington, la Ley 20.424 que reemplazó a la antigua estructura de la Defensa Nacional establece con claridad las facultades presidenciales derivadas del deber del Estado de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población, confiriéndole al Presidente de la República la autoridad en todo cuanto tenga por objeto la seguridad externa y el papel de colaborador directo e inmediato del Ministro respectivo en esta tarea, así como la dependencia de las FF.AA.<sup>34</sup>.

A mayor abundamiento sobre las atribuciones del MDN y conforme a la necesaria precisión destinada a resolver el tema de la conducción política de la defensa, la Ley señala expresamente que las FF.AA. dependen del Ministerio de Defensa Nacional, según lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Política de la República y en el artículo 1º de la ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, corresponderán al Ministerio asuntos tan concretos como proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, las normas aplicables a los órganos que integran el sector, las necesidades financieras y presupuestarias, asignar y administrar los recursos, fiscalizar actividades e informar al Congreso Nacional, entre otros, de manera que los cuatro propósitos fundamentales señalados por Bruneau que justifican y hacen indispensable hoy en día la existencia de los Ministerios de Defensa se cumplen plenamente en el caso chileno, constituyendo esta legislación un aporte sin el cual no sería posible configurar un modelo de relación civil-militar acorde con las exigencias de un sistema democrático<sup>35</sup>.

Sin embargo, la Ley no se limitó a establecer atribuciones sino que también creó la estructura administrativa para permitir el ejercicio de ellas. Se crearon así una Subsecretaría de Defensa y una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, del mismo modo que un Estado Mayor Conjunto. Asimismo, las atribuciones de la Subsecretaría de Defensa son un aspecto clave respecto de la conducción política de las FF.AA. por cuanto es a este organismo al que corresponderá específicamente:

- a) “Sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica.

<sup>34</sup> Ley 20.424, Art. 1º.

<sup>35</sup> Ley 20.424, Art. 2º, 3º y 5º.

- b) Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior.
- c) Sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquella.
- d) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría.
- e) Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines.
- f) Convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos.
- g) Coordinar, en conformidad con las instrucciones del Ministro, la acción internacional de los organismos del sector defensa, entendiéndose por tal el conjunto de los que dependen del Ministerio o se vinculan con el Gobierno a través del mismo.
- h) Proponer al Ministro la agenda de asuntos internacionales de la defensa y las políticas y orientaciones para las actividades sobre cooperación internacional en materias de seguridad y defensa del Ministerio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- i) Proponer al Estado Mayor Conjunto orientaciones para las actividades de los Agregados de Defensa, y por intermedio de este, recabar de ellos informaciones o la realización de gestiones dentro del ámbito de las competencias de la Subsecretaría.
- j) Proponer al Ministro las políticas y orientaciones para el desempeño de las funciones que le competen al Ministerio de Defensa Nacional en materias de desarme, no proliferación, verificación y control internacional de armamentos, participación de medios militares chilenos en misiones de paz, y derecho internacional humanitario y de los conflictos armados.
- k) Proponer al Ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos.
- l) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados. Asimismo, anualmente se informará sobre las adquisiciones efectuadas y los proveedores respectivos.
- m) Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa, sin perjuicio de las facultades que las leyes

otorgan a los Comandantes en Jefe o a otras autoridades del Estado en esta materia.

- n) En coordinación con los organismos competentes del Estado, proponer al Ministro y coordinar las políticas sectoriales para el desarrollo científico, tecnológico e industrial de la defensa nacional, y evaluar los proyectos de desarrollo e inversión que de ellas se deriven.
- ñ) Concurrir a la formulación del anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y a la evaluación del mismo.
- o) Proponer al Ministro el anteproyecto de presupuesto anual de la Subsecretaría<sup>36</sup>.

Con la clara finalidad de no confundir la administración de las FF.AA. con la dirección política de la defensa, la Ley creó también una Subsecretaría para las FF.AA. encargada de las políticas de personal, reclutamiento y los presupuestos relativos a su mantenimiento, siendo lo más interesante de resaltar para los fines de este trabajo que muchos aspectos relacionados con la aplicación de los principios de la RSC son atribuciones de esta Subsecretaría como cuestiones de transparencia, recursos humanos, medioambientales o del desarrollo nacional. En efecto, la Ley señala:

*“Artículo 21.- A la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas le corresponderá:*

- a) Realizar la gestión de los asuntos de naturaleza administrativa y la tramitación de la documentación respectiva proveniente de las Fuerzas Armadas o de los organismos del sector que corresponda.
- b) Proponer al Ministro y coordinar políticas sectoriales para el personal de la defensa nacional en materias que sean de su competencia.
- c) Elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, destinaciones, comisiones de servicio al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución sobre solicitudes, beneficios u otros asuntos que deban tramitarse por la Subsecretaría, y que interesen al personal de las Fuerzas Armadas en servicio activo, a las personas en situación de retiro de las mismas, y a sus familias.
- d) Proponer al Ministro y evaluar la política sectorial sobre reclutamiento.
- e) Desempeñar todas las funciones administrativas que corresponda llevar en relación con asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsa-

<sup>36</sup> Ley 20.424, Art. 14° y 15°. El subrayado es nuestro por cuanto se refieren específicamente a las facultades políticas señaladas por Bruneau.

- bilidad social o de colaboración al desarrollo que sean de competencia del Ministerio o sus organismos dependientes, así como proponer las orientaciones gubernamentales para las políticas institucionales sobre la materia.
- f) Proponer al Ministro la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector.
  - g) Formular y evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las instituciones armadas propuestos por sus Comandantes en Jefe.
  - h) Coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y asesorar al Ministro en aquellos asuntos que tengan relación con la aplicación de las normas y planes para la elaboración y ejecución presupuestaria del Ministerio y de sus instituciones dependientes.
  - i) Estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas.
  - j) Dar cumplimiento a los actos que se derivan de la aplicación de los artículos 19 bis y 71 del decreto ley N° 1263, de 1975.
  - k) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría.
  - l) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y sobre el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas.
  - m) Supervisar, en conformidad con las instrucciones del Ministro de Defensa Nacional y sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Hacienda, la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa.
  - n) Proponer al Ministro y evaluar las políticas de recursos humanos del Ministerio y de los organismos a que se refiere el artículo 4° de esta ley, y administrar su personal, sin perjuicio de lo que las normas militares pertinentes dispongan respecto al personal militar destinado en el Ministerio.
  - ñ) Adquirir y abastecer oportunamente a los órganos del Ministerio de los elementos y servicios básicos que requieran para el desempeño de sus funciones.
  - o) Proponer al Ministro e implementar la política de informática del Ministerio.
  - p) Administrar y mantener equipos, infraestructuras y bienes muebles e inmuebles del Ministerio<sup>37</sup>.

---

37 Ley 20.424, Art. 21°. El subrayado es nuestro para destacar áreas en las que se pueden incorporar los principios de la RSC relacionadas con transparencia, recursos humanos y sostenibilidad medioambiental.

## Conclusiones

Como puede apreciarse en el articulado de la Ley que hemos citado latamente con el fin de considerar en detalle las posibilidades que ofrece en orden a configurar un nuevo modelo de relación civil-militar, podemos observar en primer lugar que junto con asegurar institucionalmente la conducción política o civil, llamada control civil en la literatura clásica, la que ha condicionado la forma de estudiar esta relación debido a los problemas tradicionales de compatibilidad que se suelen presentar entre los valores civiles derivados del liberalismo y la gestión de la violencia; se encuentran, en segundo lugar, un conjunto de actividades que hoy en día superan este marco y que se refieren en términos generales a grandes temas como: administración del personal militar incluyendo reclutas, civiles y a contrata, asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsabilidad social o de colaboración al desarrollo, gestión presupuestaria y gestión de las industrias de defensa, en todos los cuales es factible y aun indispensable incorporar los principios y valores de la RSC, específicamente en los elementos que integran el llamado *"Triple Balance"* relativo a los aspectos económicos, sociales y ambientales de la defensa que son múltiples y complejos, como se deriva de los distintos y amplios ámbitos que cubren las actividades de las FF.AA. Esto descansaría en que la percepción de los cambios que se han producido en los últimos años y que ahora pueden ser aplicados aunque con ciertas reservas en América Latina, han llevado a que, por la vía de la relativa disolución contemporánea de los límites entre lo civil y lo militar, se pueda producir hoy día una coincidencia de valores y objetivos entre la sociedad civil y los militares sin perjuicio alguno de la conservación de sus funciones específicas, de manera que el sector defensa, como cualquier otro sector público, pueda formular sus políticas conforme a criterios relacionados con compromisos de transparencia y de metas para el futuro que orienten la agenda y lo conecten mejor con el conjunto de la sociedad.

Para este fin existen metodologías como la propuesta por la Global Reporting Initiative (GRI) que ya siguen otros países y que no resultaría en principio de difícil aplicación, tomando como base la política de transparencia que se ha venido aplicando y que se manifiesta en la existencia de publicaciones como los tres Libros de la Defensa Nacional y también las Memorias del Ministerio de Defensa Nacional, donde se consideran aspectos sobre qué hace el Ministerio de Defensa y la Defensa en general, junto al cómo y por qué se hace.

Lo anterior tiene su punto de partida en la progresiva explicitación de la política de defensa que se ha venido efectuando desde el año 1997, donde se

han ido delimitando las misiones de las Fuerzas Armadas en función de riesgos y amenazas del mismo modo que se ha buscado la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. Pero, además, la protección de los intereses nacionales aparece firmemente comprometida con el respeto a los derechos humanos y la legalidad internacional, manifestada en la activa participación de nuestro país en múltiples iniciativas, todas las cuales son de dominio público.

Por otra parte, en otro de los temas centrales como es el de los recursos humanos, el desarrollo de la carrera profesional es parte del trabajo que actualmente realiza el Ministerio constituyendo un aspecto concreto de la agenda sectorial en ejecución, al igual que otros aspectos como el tema previsional, la incorporación de las mujeres, la modernización de la enseñanza, etc.

Un campo muy vasto para el diseño, perfeccionamiento y/o implementación de políticas es sin duda la sostenibilidad medioambiental. Así, resulta necesaria la implementación y certificación de sistemas de gestión medioambiental, que aseguren que la realización de la actividad militar se efectúe en forma compatible con el mantenimiento de parámetros de calidad ambiental y protección de los ecosistemas naturales. Del mismo modo es importante también la implementación de políticas de ahorro y tal vez de innovación energética.

Las políticas de adquisiciones y de apoyo a la base industrial y tecnológica del sistema productivo también son consecuentes con una economía sostenible en aspectos tales como la generación de empleo y la incorporación de tecnología, pudiendo ser ejemplo de cómo la aplicación de principios de responsabilidad social empresarial aportan a la mejora competitiva y a la creación de valor.

Un último tema que podemos señalar en estas páginas es la contribución a una cultura de la defensa favoreciendo la plena identificación con la sociedad chilena. Aquí la relación con los medios y la difusión hacia la opinión pública son desde luego indispensables, pero también son destacables las diversas acciones dirigidas a la conservación, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural de la Fuerzas Armadas.

Se abre, en consecuencia, con la nueva Ley del Ministerio de Defensa Nacional y el reconocimiento de la RSC un espacio de largo aliento para la construcción de una relación civil-militar que supera la forma como ella ha sido conceptualizada tradicionalmente, pues va mucho más lejos que la visión clásica del tema ya que es posible vislumbrar un acercamiento complejo y progresivo de ambas esferas, fundamentado en las necesidades sociales y medio-

ambientales que se han vuelto inseparables de los fines propios que deben cumplir todas las organizaciones tanto públicas como privadas en el mundo contemporáneo.

### **Bibliografía**

BENÍTEZ Manaut, Raúl, "Las Relaciones Civil-Militares en una Democracia: relejendo a los clásicos", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005.

BRUNEAU, Thomas C., *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*, Monografía Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001.

FUENTES Vera, Juan, *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como Instrumentos de Política Pública*, Colección Estudios N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2009.

GRI Reporting in Government Agencies, 2010.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE, G3 indicadores exigidos nivel A, 2008.

HUNTER, Wendy, *State and Soldier in America Latina: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, United States Institute of Peace, Washington, 1996.

HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957.

JANOWICZ, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.

KOHN, Richard H., Schiff, L. Rebecca, "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997.

MCWILLIAMS & SIEGEL, "Corporate Social Responsibility: a theory of the firm perspective", *The Academy of Management Review*, N° 25, 2001.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE ESPAÑA, Memoria de Responsabilidad Social, 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 1997.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 2002.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 2010.

- MOSKOS C. Charles, WILLIAMS John Allen, SEGAL, David R., *The Post-modern Military*, New York, Oxford University Press, 2000.
- OLMEDA, José A., (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- SCHIFF, Rebecca, "Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 22, 1995.
- SEPÚLVEDA, R., *La Responsabilidad Social de la Empresa en Chile*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2004.
- UDAYASANKAR, K., "Corporate Social Responsibility and Firm Size", *Journal of Business Ethics*, 2008.
- VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.
- WADDOCK, S., "Building a New Institutional Infrastructure for Corporate Responsibility", *Academy of Management Perspectives Review*, Boston College, 2008.