



## Las Fuerzas Armadas como servicio público: percepción y realidad

\*Ángel Pérez

Colaboraciones n° 245

28 de enero de 2004

Una de las características más evidentes del estado moderno es su carácter burocrático, considerando tal aspecto de su naturaleza en los términos concebidos por Weber. Esto es, la burocracia estatal, que da forma administrativa y traduce materialmente los servicios que presta el estado, debe estar sujeta a cuatro criterios básicos: racionalización en la toma de decisiones, aplicación impersonal de las normas, centralización de la autoridad y mecanización de tareas mediante la utilización de reglas, funciones a realizar y archivos.

Por tanto el estado moderno asume una organización altamente profesional - es necesario recordar que Weber no establece distinción alguna entre burocracia y organización-

que permite la asunción de responsabilidades. La primera la seguridad, que exige la centralización de la capacidad y el derecho a utilizar la fuerza; posteriormente otros servicios que, tras la experiencia bismarckiana, consolidan lo que hoy se denomina estado de bienestar.

Las Fuerzas Armadas (FFAA) en un estado moderno asumen como propia esa misma naturaleza. A saber, son profesionales, adoptan una estructura altamente burocrática y desarrollan una labor de servicio a la comunidad con un elevado grado de motivación. Sigue por tanto las pautas de otros entes sin los cuales el estado moderno sería incomprensible: partidos políticos, iglesias, fundaciones, clubes o empresas. Todas estas organizaciones burocráti-

cas establecen un fuerte nexo con el estado, también burocrático, del que emanan algunas de ellas; y canalizan intereses y valores que influyen en las distintas políticas estatales.

Las Fuerzas Armadas constituyen por tanto, si bien disfrutando de cierta autonomía corporativa, una parte de ese estado burocrático cuya justificación última es la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos. Constituyen así un instrumento de prestación de un servicio público esencial, la seguridad. Una naturaleza reforzada además cuando la institución adquiere un alto grado de profesionalidad, fenómeno potenciado al máximo cuando el control civil sobre las Fuerzas Armadas es intenso y las relaciones civiles-militares fluidas.

Por tanto las Fuerzas Armadas constituyen una prolongación del estado moderno, ejecutan una parte de su política y, a veces, contribuyen a elaborarla: la política de seguridad. Prestan un servicio público esencial al crear y mantener seguridad. Además constituyen un sistema organizado cuya eficacia permite prestar servicios adicionales vinculados a otras áreas de actividad: por ejemplo solventar problemas logísticos en una catástrofe natural. Todos estos elementos, a saber, dependencia del estado, organización burocrática, profesionalización y control civil de la institución constituyen la base de su legitimidad, reforzada si cabe por el carácter permanente de la misma por comparación al elevado dinamismo de la política, que suele conllevar cambios periódicos de mandatos.

Si esto es así, la pregunta necesaria es por qué en nuestra sociedad la imagen y percepción de las Fuerzas Armadas no está siempre ligada a la prestación de servicios públicos esenciales, y el prestigio que otorga la pertenencia a la institución militar varía tan drásticamente de unos segmentos de población a otros.

La respuesta, a riesgo de simplificar demasiado, hay que buscarla primero en el desarrollo de las relaciones civiles-militares en España, ampliamente condicionadas por circunstancias históricas y los profundos cambios impulsados por la transición y consolidación democrática del estado. Después en la difusión de los valores de la organización militar a través de los medios de comunicación, propios o no; un proceso penoso, no siempre abordado con entusiasmo y que incluye el desarrollo de una buena cultura de seguridad.

### **Las relaciones civiles-militares**

Una de las definiciones clásicas de las relaciones civiles-militares considera éstas como la interacción entre las Fuerzas Armadas y los sectores de la sociedad con los que están vinculados, aceptando que tal relación puede moverse en el amplio abanico que media entre el control de un ámbito sobre otro y la influencia mutua. Esto último es especialmente evidente en la relación entre la Institución Armada y la Administración del Estado, y es menos trascendente en la relación entre las Fuerzas Armadas y el resto de la sociedad. Esta interrelación ha sido en la historia contemporánea

de España compleja, algo que ha generado notables distorsiones en la imagen mutua.

La transición política que, tras el fallecimiento de Franco, desemboca en el actual sistema democrático constituye una prueba indudable de ello, hasta el punto de que hay autores que resumen la transición como el proceso de transferencia del poder de los militares a los civiles, sin más. El punto de partida, por tanto, fue la total identificación del las Fuerzas Armadas con el poder; la estación de llegada una institución militar profesional y sometida a la autoridad civil. En ese recorrido y ante la sociedad civil las FFAA han adoptado como parte de su naturaleza la propia de un servicio público que, sin embargo, sigue sin ser adecuadamente percibido por la opinión pública.

El proceso de transición explica esta dificultad perceptiva. Entre 1975 y 1977 las FFAA estuvieron presentes en el gobierno. Durante este período se legaliza el Partido Comunista, lo que generó un profundo malestar (reacción del Consejo Superior del Ejército y dimisión del ministro de Marina). La etapa siguiente se inicia con la elaboración del proyecto constitucional y la regulación de las FFAA en tal proyecto, finalmente establecida en el artículo 8; y culmina con el intento de golpe de estado de 1981. En ambos períodos por tanto la imagen proyectada por las FFAA está muy vinculada al poder, con el que interacciona intensamente.

La tercera y última fase de la transición comienza con la victoria electoral del PSOE en 1982. Su hito más relevante, la incorporación a la OTAN. Las FFAA comienzan a modificar su imagen a medida que la interacción mutua, administración-FFAA, disminuye y aumentan tanto el sometimiento a la autoridad civil como la profesionalización de la institución, acompañada de una influencia técnica en la política estrictamente militar. Este pequeño resumen histórico permite destacar que el concepto de servicio público no empieza a ser preponderante hasta la segunda mitad de la década de los 80.

Los veinte años siguientes han consolidado una sociedad nueva, notablemente pacifista, estable desde un punto de vista democrático, crecientemente ajena a la actividad militar y donde perviven paradigmas históricos contradictorios sobre el pasado y presente de las relaciones civiles-militares. Y este es a groso modo el contexto social actual.

### **La cultura de defensa**

Este factor es esencial para explicar por qué las FFAA no son percibidas por una parte importante de la sociedad como un servicio público en sí mismas. La cultura de defensa engloba los aspectos distintos de la formación y percepción del individuo que permiten que éste establezca la necesidad o no de seguridad en términos cualitativos y cuantitativos.

Y lo cierto es que las actitudes individuales y colectivas oscilan hoy con mucha frecuencia entre la indiferencia, la apatía y el rechazo abierto hacia el fenómeno militar. Un contexto, por tanto, hostil para valorar la institución militar como servicio público y establecer con criterios de suficiencia los presupuestos militares.

Las razones de este fenómeno son fácilmente detectables. La primera causa es la extensión de una idea central: el uso de la fuerza no es necesario, es inútil y es contrario a los valores postmodernos, a saber, es éticamente incorrecto. Esta idea tiene su origen en la yuxtaposición de cuatro factores, esto es, el fin de la Guerra Fría, que permitió alentar todo tipo de teorías sobre una nueva era sin grandes conflictos; la existencia de armas de destrucción masiva, que reducen aparentemente el sentido de los enfrentamientos con armas convencionales; el fin del comunismo, que generó la sensación de que se abandonaban los grandes enfrentamientos ideológicos.

Y por último el debilitamiento del estado-nación, actor principal tradicional de la guerra. Lo cierto es que estos elementos, fácilmente rebatibles por lo demás, consolidaron una fuerte tendencia pacifista que se trasladó a los medios de comunicación y a la propia actividad de los gobiernos, muy interesados en reducir los presupuestos de defensa. La segunda causa está íntimamente vinculada a la anterior, la erosión de la conciencia de estado, paralela a la escasa cultura de defensa. El origen de este fenómeno hay que buscarlo

en la creación de grandes organizaciones supranacionales, entre ellas las de defensa, que crearon muy pronto la sensación de que la defensa puramente nacional era poco viable; la multiplicación de particularismos zonales, que reducen notablemente la sensación de homogeneidad típica del estado moderno; y la multiplicación de misiones no estrictamente bélicas, sino policiales, que han modificado a menudo la percepción de las FFAA con resultados extraños, pues mejorando con ellas su imagen, limitan, sin embargo, la percepción última de su función en la guerra.

El resultado es un discurso ambivalente, en el que las FFAA sirven, efectivamente, en la ejecución de servicios públicos evidentes, por ejemplo labores de policía ; pero pierden ante esa misma opinión pública la capacidad para transmitir la necesidad de atender las necesidades tradicionales de defensa.

Por otra parte la extensión generacional de una mentalidad no solo extremadamente pacifista, sino también poco asociativa y dada al sacrificio, debilita la capacidad moral, práctica e intelectual para enfrentarse a amenazas bélicas, por evidentes que éstas sean, considerando el uso posible de la fuerza. En pocas palabras, un sector notable de la sociedad no percibe la garantía de seguridad que aporta una institución militar como un servicio público, y una fracción de aquella tiende a considerar cualquier cuerpo de naturaleza militar como un riesgo en sí mismo.

## Los árboles y el bosque

El hecho de que la institución militar haya estado en permanente transformación durante los últimos veinte años ha generado un interés notable por los cambios en la organización militar, pero ha impedido consolidar una política de comunicación propia y un interés público paralelo por las bondades de las FFAA como servicio público. Los árboles no han dejado ver el bosque. Y cada vez hay más árboles.

La idea de que la guerra es un fenómeno anticuado, impropio de un estado avanzado, ha restado atención, más allá de la concedida por los profesionales implicados dentro de sus estrechos márgenes de acción, a la estrategia global de defensa; y más aun a los detalles meramente tácticos de aquella.

Y ello a pesar de que la guerra continúa siendo una realidad cotidiana en el planeta. Tal es la impopularidad de el fenómeno de la guerra en las sociedades occidentales, en particular las europeas, que ni siquiera en circunstancia excepcionales es ajena a duras críticas. Basta recordar las que recibieron las operaciones en Bosnia y la dureza con la que se rebatieron los argumentos que defendían una intervención a gran escala en la región, como finalmente se hizo en Kosovo, también con intensas críticas.

Este género de compasión no intervencionista ha sido reforzada por las teorías sobre la organización militar, que han permitido transmitir al público la idea de que pueden exis-

tir guerras limpias gracias al cambio tecnológico y a la innovación operativa. Además estas teorías transmiten la imagen de un nuevo militar, mitad soldado, mitad académico; pero en todo caso con los rasgos guerreros desdibujados. Un nuevo perfil de soldado que no hace la guerra. En este ámbito existe una profunda disociación entre los profesionales y especialistas y la sociedad civil.

Si los primeros aceptan las transformaciones organizativas vinculándolas a la revolución tecnológica, que exige altos presupuestos a pesar de la disminución de efectivos; el gran público acepta esos cambios como resultado de una modificación cualitativa del medio internacional y como forma de adaptar las FFAA a la desautorización general que recibe el uso de la fuerza.

Por consiguiente no acepta de buen grado altos gastos militares. En última instancia se ha generalizado una cierta incompreensión del papel de las FFAA, algo que junto a la visión de aquéllas como un cuerpo ajeno al estado que pervive entre numerosos individuos dificulta la creación de una idea homogénea y ampliamente aceptada de la institución militar como servidora pública.

## Conclusión

La transformación de las FFAA españolas ha perseguido hasta ahora el sometimiento pleno de la institución al poder civil y la profesionalización de sus cuadros y efectivos. Ambos objetivos han sido alcanzados con éxito. Pero el alto grado de

politización de la percepción histórica de las FFAA en nuestra sociedad, los cambios en la comprensión del medio estratégico internacional y la baja estima social del uso de la fuerza han impedido la asimilación de la seguridad y su agente por excelencia, las FFAA. como servicio público.

Este fenómeno ha sido reforzado, precisamente, por la utilización de los ejércitos en operaciones que suponen la prestación de otros servicios logísticos, policiales y, en todo caso, de rasgos militares difuminados. Una actividad que ha mejorado la imagen de las FFAA, pero sólo en la medida en que su utilización ha sido ajena a lo que convencionalmente se considera una guerra. Consolidar la seguridad como un servicio público irrenunciable exige un esfuerzo por transmitir los criterios que permiten valorarla. Aunque

acontecimientos y amenazas puntuales clarifican el concepto de seguridad, persiste la tendencia a considerar la ausencia de guerra como una situación de no retorno. Un hecho que manifiesta el éxito de sociedades que han apostado decididamente por limitar el uso de la fuerza, pero que genera rigideces estratégicas que, llegado el momento, pudieran ser contraproducentes. Como justificar los ejércitos, sus funciones y presupuestos en ese medio se ha convertido en un verdadero desafío. La adecuada comprensión de las FFAA como un servicio público ahorraría parte de esos esfuerzos. La convulsa situación internacional, en todo caso, condicionará esa percepción tanto o más que la actividad del estado.

*\*Ángel Pérez González es analista de política internacional.*