

Paradojas y contradicciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de cambio

La sociedad actual se halla inmersa en el mar de la incertidumbre. El cambio y la confusión se apoderan de las personas y de las instituciones con una virulencia ya olvidada. Obviamente, en todas partes se percibe la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos y avatares de la vida. Sin embargo, no se sabe cuál es la dirección a seguir. Se pretende controlar pero no se sabe cómo, porque, en verdad, no se tiene una idea clara de lo que está sucediendo.

En este contexto, las Fuerzas Armadas no son una excepción. También han sido sorprendidas por unos cambios tan profundos que las llevan a replantear sus funciones y su razón de ser. Mas la teoría va por un lado y la práctica por otro. Así, las políticas de defensa de los países occidentales, y de los europeos en particular, se están redefiniendo. En ese empeño se topan con numerosas dificultades. Una es la existencia de una compleja trama de intereses no siempre bien definidos y a menudo contradictorios entre los países. Pero la clave reside en que los gobernantes carecen de la sensibilidad y de la imaginación necesarias para comprender y para enfrentarse convenientemente a la realidad cotidiana. Esta, paradójica y contradictoria, como las respuestas que se dan, se les escapa de las manos, muy a su pesar, y se resiste a ser domada con los métodos tradicionales.

Roberto Luciano BARBEITO y Abel VILLAMANTA

Nada de lo humano es eterno. Inmortalizar el presente es una pretensión, si no ridícula arrogancia. La aspiración por conservar incólume cualquier forma de relación social se halla condenada al fracaso: el incontenible paso del tiempo lo supera todo; nada ni nadie pueden ofrecerle resistencia sin fin. Ningún hecho humano está exento de costes ni, por supuesto, de ser susceptible al cambio, aun cuando éste se produzca a ritmos y en momentos diferentes, con roces y tensiones, en función de la peculiar dinámica de cada elemento que conforma la realidad social. De igual modo, ninguna institución social,

política, ideológica o económica ha resistido inalterada a la contingente pero incisiva e implacable evolución de la historia. De lo humano, sólo el cambio es eterno.

Apenas hay que esforzarse para toparse con evidencias claras de esta trágica naturaleza de la vida social en la más reciente actualidad: ante nuestros ojos han ido derrumbándose muros vergonzantes, desvaneciéndose bloques que no hace tanto eran explicados casi como eternos hasta por el más agudo de los analistas, levantándose telones de acero e, incluso, tras esta sucesión de hechos, estallando en mil pedazos longevos sistemas po-

líticos, no sólo en los antiguos países comunistas —por razones obvias—, sino también en Occidente, donde muchas prácticas que rozaban lo democrático y otrora eran cotidianas carecen ya de legitimación suficiente a causa de la ausencia de enemigos externos. No debe sorprender: también se cuarteán las pirámides milenarias.

Sin embargo, nada nuevo hay bajo el sol: todo permanece, o mejor dicho, reaparece. La provocadora tesis del fin de la historia, que en su día quiso interpretar esos cambios como el triunfo del modelo occidental y como el inicio de una era sin conflicto y sin cambio, se presenta ahora como el singular y precipitado producto de una mente tan ávida de gloria como falta de la más mínima perspectiva histórica. En efecto, ante el desvanecimiento de las teleologías —a la postre teológicas— que han conformado el discorrir del siglo XX y ante la ausencia de otras radicalmente nuevas, si ha de haberlas, por doquier resurgen ahora, para sorpresa de propios y extraños, fantasmas seculares que se creían desterrados de la faz de la Tierra: nacionalismos centrifugos, fundamentalismos religiosos, xenofobias, racismos... viejas y conocidas formas de integración y de desintegración social.

Temerosos de una realidad que presenta un porvenir incierto, faltos de recursos nuevos, de imaginación y de voluntad con que enfrentarse a ella, los hombres de hoy recurren también a viejas interpretaciones para explicar fenómenos que identifican sólo con el pasado, como si aceptasen así que la historia es ineludiblemente circular. Sin embargo, lo nuevo fascina. A todo

se lo califica de tal manera: "nuevos" órdenes, "nuevos" muros, "nuevos" sistemas políticos, "nuevos" enemigos, "nuevas" funciones para viejas organizaciones. En el fondo, se trata de la pretensión de dominar una realidad que se escapa de las manos, pero desde supuestos referenciales que continúan anclados en el pasado. Faltos de ideas, a lo sumo se reviste lo viejo.

Cambio, confusión, incertidumbre: antiguas compañeras de viaje que vuelven a aliarse tras un lapso de descrédito. No obstante, ello no implica que todo cuanto haya de venir conduzca necesariamente al caos. De hecho, los contextos de incertidumbre disfrutaban de una inestimable ventaja: requieren para su superación de la asunción de puntos en común por todas las partes afectadas, de disposiciones a aceptar el cambio y a lidiarlo, es decir, requieren de la generación y del respeto de unas reglas mínimas de juego, que permitan asimismo evaluarlo y adaptarse convenientemente a él. Todo lo cual será más sencillo si existe una tradición de diálogo y de negociación entre las partes. Mas tal tradición no pocas veces se ve dificultada por un miedo patológico a negociar y a dialogar cuyo origen habría que buscar quizás en la ausencia de contenido de los argumentos de alguna de las partes en cuestión.

No son estas cuestiones baladíes, ni ajenas al venidero caminar de los ejércitos y aun de lo militar en su sentido más amplio. En un mundo en profunda y continua mutación como el descrito, que alguien ya se ha atrevido a calificar como de fin de la Guerra, se

plantean ahora preguntas inquietantes: ¿Qué es lo militar? ¿Cuál es el sentido actual del uso monopolizado y organizado de la fuerza? ¿Es legítimo? Y en caso afirmativo, ¿cómo adaptar las organizaciones militares a una situación novedosa, cambiante e incierta? ¿Cómo disminuir efectivos y recursos y, al tiempo, mejorar su eficacia? ¿Cuáles han de ser las modificaciones en los objetivos y en las estructuras internas de funcionamiento de los ejércitos? ¿Cómo relacionarse con una sociedad civil cada vez más ajena a los asuntos públicos, lo militar incluido? ¿Quién o quienes han de hacer uso de la fuerza? ¿Bajo qué justificaciones? ¿Cuáles han de constituirse en los marcos de acción? ¿Cómo prepararse?

Los anteriores son, sin duda, interrogantes de difícil respuesta, que se dirigen directamente a las bases del modelo de Estado nacional y que cuestionan igualmente tanto la capacidad de los ejércitos actuales para responder a los retos que se avecinan como a su razón de ser.

La necesidad de adaptarse, de afrontar el cambio y de asumir la presencia inevitable de incertidumbre en ese proceso es moneda común en todas las organizaciones militares de los países occidentales. En efecto, no sólo existe sensibilidad hacia los nuevos problemas, esto es, no sólo se han detectado, sino que también se entrevé una cierta voluntad de afrontarlo. No obstante, las respuestas que se ofrecen se guían a palos de ciego, bajo la premisa empirista de la prueba y del error, ora haciendo, ora deshaciendo, según obligue la realidad coti-

diana, el más poderoso motor de todos los cambios. No se tiene una idea clara de hacia dónde se va y, cuando se cree —o desea— tener, ésta queda inmediatamente desmentida por nuevas situaciones imprevistas, con la consecuente necesidad de redefinirse continuamente.

En general, dos son los grandes retos que tienen planteados las fuerzas armadas, y muy especialmente las españolas, a saber: uno, dar contenido a su existencia, es decir, elaborar una imagen que justifique su razón de ser ante el conjunto de la sociedad civil y que, de este modo, satisfaga el mandato constitucional que vincula las *fuerzas armadas con la defensa del modelo de Estado social y de derecho establecido en 1978*; y, dos, dar solución a los problemas de eficacia interna, esto es, adecuar los recursos a los objetivos, así como garantizar la comprensión y la adhesión de sus miembros a las modificaciones que hayan de hacerse. Por supuesto, ambos retos están imbricados, ya que la mejora de la imagen que de los ejércitos y de lo militar tenga parte de la población está asociada a la mejora de su eficacia. A este respecto, no debe olvidarse que los argumentos antimilitaristas oscilan entre dos extremos a lo largo de un continuo: el más radical se opone a todo uso de la fuerza física; el más moderado plantea la inutilidad e ineficacia de la configuración actual de los ejércitos en un mundo completamente distinto a aquél para el que fueron concebidos. En medio de estos dos argumentos se encuentran otros que se derivan bien de actitudes militarmente ácratas, bien del creciente

declive del interés por lo público así como de la incomprensión por parte de los ciudadanos —en especial los jóvenes— del deber de contribuir a una defensa nacional que no se percibe como tal. Aunque también habría que poner en cuestión este argumento, pues, si se manejan los datos de las encuestas, no se puede sacar opinión tan apresurada, o puede que interesada.

Inciso aparte, tales retos requieren una clarificación previa de los cometidos que han de efectuar las fuerzas armadas —y, dentro de ellas, sus diferentes miembros—, amén de los escenarios de conflicto, pues todo ello condiciona la organización y el propio sentido de los ejércitos. El problema de clarificar reside en la naturaleza caprichosa y cambiante de la realidad. Ningún poder exclusivo puede controlarla.

Retos, en fin, que empiezan a ser asumidos como tales. Sin embargo, a la hora de darles solución, las contradicciones y las paradojas surgen cuando menos se las espera. Y aún peor, éstas a menudo no son percibidas. De entre ellas, dos brillan con luz propia: la racionalización interna de las organizaciones militares, de un lado, y la reorientación hacia la seguridad internacional (con el principio de intervención, derecho de injerencia, por ahora sólo “por razones humanitarias”, como nuevo cometido de los ejércitos), de otro lado.

Racionalizar la organización (objetivos, medios y formas) de las fuerzas armadas es un imperativo obvio. Ello implica, verbigracia, poner coto a rigideces castradoras tales como las

derivadas de las desadecuaciones entre función y jerarquía. Igualmente, significa que si la idea de lo militar como profesión es la que debe primar, esto debe ir unido a una verdadera capacidad, por parte de cada miembro, de poder programar su carrera militar, así como a la mejora de una formación, no sólo militar, sino también civil, que sirva tanto para enriquecer su labor dentro de la organización militar, como para competir con suficientes garantías en el mercado laboral civil una vez finalice su período castrense. Cada miembro de la organización debe ser consciente de su papel, sin creársele falsas ilusiones de promoción ni incapacitarlo para otros menesteres. En estos momentos implica, también, el ser cautelosos —pero decididos, una vez se sea consciente de los costes y beneficios que supone elegir uno u otro rumbo— y no especializarse en demasía, ni jugar a una sola carta —salvo que sea la única disponible—, pues la presencia de la incertidumbre así lo exige. Recetas todas ellas que apenas difieren de las aplicables en cualquier organización compleja.

Así pues, todos los esfuerzos por racionalizar las organizaciones militares serán pocos; y, desde luego, en ese propósito es imprescindible comparar con las maneras de afrontar el cambio en el mundo civil. Ahora bien —y aquí se encuentra la paradoja de la racionalización—, no debe olvidarse que la militar ni es una mera organización ni una mera profesión: disfruta de un fuerte contenido institucional y, en cuanto tal, irracional. En otras palabras, el ejército precisa, y en conse-

cuencia aporta a los individuos, de un sentimiento de pertenencia, de comunión y de trascendencia no muy lejano del que necesitan y ofrecen las religiones y las ideologías. Por esa causa, el militar se siente especialmente motivado para la acción, hasta el extremo de saberse en disposición última a dar el mayor de los sacrificios: su propia vida. De hecho, los ejércitos que fueron abanderados de lo militar como ocupación ya se están percatando de la crucial importancia de los elementos irracionales motivadores de la acción y ya están, por consiguiente, recuperándolos como factores de eficacia. Y también similar a las religiones y a las ideologías, todo ello se rodea de principios, de valores, de tradiciones y de mitos tales como el honor, el deber, la patria, escenificados a su vez en ritos y rituales tales como los desfiles, las entregas de medallas, los uniformes, los saludos, etcétera. Mitos y rituales que, por encima, sufren una profunda crisis, al ser objeto de un creciente desafecto por parte de los profesionales militares, de tal modo que se conservan más fuera de la organización, a modo de estereotipos despectivos, que dentro de ella, donde casi nadie se los cree. Imbuye asimismo un espíritu —de cuerpo, nacional...; quién sabe si algún día el del Estado mundial—. Es tal la importancia de estos fenómenos que incluso las organizaciones empresariales suelen aludir últimamente a la necesidad de generar un espíritu o cultura de empresa, siguiendo el modelo de las empresas japonesas.

Por consiguiente, sobre la consecución de la ansiada eficacia de los

ejércitos pende la espada de Damocles de la racionalización, pero en absoluto por la perversidad intrínseca de ésta, pues es muy necesaria para poner coto a la ineficacia y a las decisiones arbitrarias, sino por el riesgo de que, al concentrarse en ese empeño todos los esfuerzos, se relegue por completo el factor institucional. De este modo, el verdadero reto es racionalizar acompasadamente, es decir, sin menoscabo alguno para los componentes motivadores de la acción de origen irracional. Ambas, racionalidad e irracionalidad, son dos dimensiones esenciales en el quehacer militar.

Por otra parte, tras la caída del mundo comunista, Occidente se ha quedado huérfano de enemigo. Lo que antes se justificaba por la presencia de aquél ya no se puede justificar. Por inercia se buscan otros enemigos, pero no se encuentran —como no sea el hambre y el subdesarrollo, por citar uno de los acontecimientos que ya se está gestando y que puede ser centro de grandes convulsiones planetarias en un futuro no muy lejano—. No obstante, sí aparecen y se suceden múltiples conflictos exteriores ligados a reivindicaciones nacionalistas y efervescencias fundamentalistas, especialmente. Como el mundo es más pañuelo que nunca, todo afecta a todo: de ahí la necesidad de impedir que los conflictos se extiendan y radicalicen, poniéndolos bajo el control de las grandes potencias. Control, por cierto, muy limitado, a causa sobre todo de los intereses contrapuestos y de las indecisiones de muchos gobiernos. A pasos agigantados cobra fuerza el principio de intervención —de momen-

to, ya se ha escrito, "humanitaria"—con el fin de apaciguar cualquier foco de inestabilidad política o social que surja en el orbe terrestre. En consecuencia, los ejércitos occidentales, con aquiescencia cuasi obligada de los excomunistas, están iniciando un proceso de redefinición de objetivos y de marcos de actuación así como de reconversión organizativa y numérica, a instancias de la política exterior de sus correspondientes países —generalmente adoptando las directrices de los grandes organismos internacionales de seguridad, comandados por un reducido grupo de Estados. El militar, por su parte, se convierte en bombero, en acertada metáfora. Nada mejor para justificar su razón de ser. Pero, como tal, sufrirá una pérdida de estatus, aunque no de importancia: al bombero siempre se le quiere tener cerca de casa, en previsión de cualquier emergencia.

Pese a este giro hacia la seguridad internacional, de acuerdo con el principio de intervención, lo cierto es que el principio de soberanía nacional y la necesidad de mantener la seguridad nacional apenas han visto mermada su vigencia. Ambos principios y enfoques de la seguridad se ven obligados a convivir en este tiempo de mudanzas, aunque sigue primando el de soberanía y seguridad nacional. De hecho, la aparición del principio de intervención no es ajena al deseo de mantener la seguridad nacional, en sentido amplio, de y por parte de los Estados más poderosos.

En el caso español esta circunstancia ha sido especialmente aprovechada para reimpulsar y reorientar

nuestras fuerzas armadas, históricamente replegadas en sí mismas y aquejadas de notabilísimos problemas de eficacia, así como de mala imagen ante la opinión pública —asociadas al pasado franquista y a su inutilidad para proteger de enemigos exteriores, si bien es cierto que los españoles nunca han sentido la amenaza de un verdadero enemigo exterior—. Así las cosas, España ha apostado fuerte al comprometer la razón de ser y la reorganización de sus fuerzas armadas en función de los intereses del conjunto de los países con los que se ha comprometido en otros ámbitos. Testimonio vivo de esa actitud es el envío de tropas al extranjero en misiones de paz de la ONU. Los primeros resultados han sido moderadamente positivos: ligera mejora de la maltrecha imagen de las fuerzas armadas —incluida la Legión— y consiguiente incremento de su legitimidad tanto hacia la opinión pública como entre los militares respecto de sí mismos.

La contrapartida a esta decidida orientación es que, dentro de un contexto de tensión e incertidumbre, ello supone que su éxito depende de una situación contingente y cambiante. La prueba de lo arriesgado de la apuesta es que otros ejércitos occidentales —léase políticas exteriores y de defensa— si bien asumen que la realidad cotidiana parece indicar que la seguridad internacional y el principio de intervención serán los patrones rectores de toda política de seguridad futura, todavía no se comprometen lo suficiente con ellos como para dedicarles más esfuerzos que a la estricta seguridad nacional. No corren el riesgo,

pues, de que ante un nuevo giro de repliegue en el Estado nación las bases de legitimidad de los ejércitos estén hipotecadas por su actuación en conflictos internacionales que no afectan de forma directa a la nación, tal y como sucedería en el caso español.

Es posible que, pese a todo, el compromiso con la seguridad internacional sea la única vía de modernización y de integración en el conjunto de la sociedad civil de las fuerzas armadas españolas, y nadie niega la imperiosa obligación de apostar, máxime en momentos críticos. Sin embargo, esto debe hacerse siendo conscientes siempre de los costes que cualquier decisión implica y disponiendo en todo momento de recursos suficientes con los que lidiar cualquier contingencia. El buen marinero, adiestrado en todos los mares y conocedor de mil y una artes, sabía muy bien que de los cambios de dirección de los vientos y de su capacidad para sacarles partido dependía su vida y la de los suyos.

Un escenario complejo

En los últimos años, a partir de la desaparición del Pacto de Varsovia, la Alianza se encuentra inmersa en cambio profundo. Tiene que redefinir su nueva estrategia, al tiempo que elabora un nuevo marco de referencia fundado no ya en las amenazas, sino en los nuevos riesgos. Cambios significativos que ya estaban anunciados de alguna manera en la doctrina Harmel pues ahora se trata de incorporar la *doble vía* de diálogo y defensa que se proponía entonces¹.

Los Estados Mayores, al igual que la diplomacia de las Naciones Unidas, hablan cada vez más y con más insistencia de *gestión de crisis* en un escenario que se reconoce por todos por su inestabilidad e incertidumbre. Mientras tanto, y al mismo tiempo, se trabaja sobre unidades militares caracterizadas al mismo tiempo por la multinacionalidad, flexibilidad, movilidad e interoperabilidad.

Si el término de riesgo es el que ha sustituido al de amenaza, sin embargo se mantiene ésta al considerar la posibilidad, remota y no deseable, de pérdida del control de parte de los armamentos de destrucción masiva y convencional almacenados en los arsenales de algunos países del antiguo Pacto de Varsovia. Las tensiones y conflictos localizados en estos momentos, así como en los hipotéticos, podrían convertirse de esta manera en la nueva amenaza que hay que seguir considerándola bajo el esquema clásico.

Estos cambios que caracterizan el crecimiento de una organización compleja como es la Alianza coincidieron con el estallido y pérdida de control del conflicto en la ex Yugoslavia. A la complicada agenda de trabajo de los planificadores se sumó otra tarea más perentoria para la que no se estaba preparado: La participación de la Alianza en actuaciones de mantenimiento de la paz.

La labor meritoria que se desarrolla está tapando un sentimiento de frustración por parte de los que participan en las operaciones y que apenas se trasluce sino en alguna declaración de los mandos militares cuando les

llega el relevo. El general Morillon lo deja ver de forma clara en su libro². Hasta ahora, los relevos de mandos militares se han utilizado además para recordar que las tropas están para cumplir su función de administrar la extrema violencia de la autoridad legítima, las Naciones Unidas, para imponer y asegurar así la defensa de los derechos humanos. No se pretende aventurarse en acciones sin retorno, sino que se reclama aplicar una política de defensa y seguridad en sentido estricto. El problema estriba en que no se dispone de esa política.

Mientras tanto, hay que seguir considerando que Europa no constituye todavía una unidad política en la que apoyar una política común de seguridad, y menos la de una defensa común. Si el Tratado de la Unión es el primer paso que puede consolidar la unidad política europea, debe ser considerado parcial dado que quedan fuera de él buen número de países que son europeos. El desigual grado de cohesión en la Unión Europea, y los buenos deseos de coordinación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, es suficiente como para seguir pensando que falta todavía un buen trecho para pensar en una política de seguridad europea.

Hasta ahora, la única defensa eficaz de Europa Occidental la proporciona la Alianza Atlántica. Su eficacia se debe sobre todo a su cohesión política, los contactos institucionalizados a diferentes niveles donde se debaten los asuntos comunes, así como al potencial militar norteamericano que sirve de apoyo a los recursos limitados de los países de la Unión.

Sin embargo no se apuesta por la desaparición de las restantes organizaciones, ni tampoco se considera oportuno que sean absorbidas sus funciones por la OTAN.

Prever las necesidades de defensa a corto, medio y largo plazo es la tarea a la que se enfrentan los Estados Mayores de las naciones europeas. Es una labor que debe desarrollarse de manera paralela a la formación de una política de seguridad común. Dos planos distintos, eminentemente práctico el primero, más teórico y diplomático el segundo.

Visto como penoso proceso de aprendizaje, parte del ajuste de la Unión al mundo posterior a la guerra fría puede verse como un requisito imprescindible que ha forzado a los gobiernos a estar más unidos. Bajo este punto de vista práctico, el Tratado debe considerarse como paso intermedio en el proceso de crear una verdadera estructura de seguridad europea.

Un indicador de este cambio puede ser que las negociaciones desarrolladas hasta esos momentos de manera exclusiva por ministros y diplomáticos expertos en instituciones europeas, buenos conocedores de los procesos y conflictos de integración, han dejado paso a los negociadores de los Estados Mayores.

Las premisas desde las que se comenzó a trabajar en los Estados Mayores fueron las siguientes:

1) Debe contarse con una organización de la defensa colectiva tipo OTAN, UEO, o ejército europeo. Al respecto no se consideran excluyentes entre sí.

2) Toda amenaza supone la existencia de una potencia armada, junto con una intención agresora. Se da por supuesto que la intención agresora ya no existe, pero se mantiene la existencia de medios agresivos, lo que supone en sí misma una amenaza, sobre todo al no controlar los arsenales de armamento de destrucción masiva.

3) Los riesgos potenciales se localizan en los nacionalismos exacerbados, conflicto árabe-israelí, panarabismo, fundamentalismo islámico, países armados por encima de unas necesidades razonables, presiones demográficas.

En estos primeros trabajos se apuesta por la Unión Europea Occidental como soporte militar a la Comunidad. Sobre el papel, la Alianza Atlántica, incrementando además su cooperación con los demás países europeos será la garantía de paz para Europa, al tiempo que reforzando su cooperación con las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz se consolida como organización de seguridad mundial.

Cada una de estas organizaciones, o las tres llegado el caso, deberá ser la garantía de seguridad de un mundo caracterizado por haber entrado en un período de evolución y trastornos. Los escenarios se han vuelto inseguros, complejos y contradictorios al mismo tiempo.

Los acontecimientos se suceden según su propio curso, van más rápido que los análisis y las decisiones políticas. Más aún cuando los mecanismos diplomáticos y de gestión con los que se cuentan no son capaces de reaccionar como requieren las accio-

nes militares. Son complejos en cuanto que desmoronado el orden simple y bipolar para el que había respuestas estudiadas, está surgiendo otro del que apenas se están notando los primeros efectos. La contradicción se produce porque mientras se desarrolla y asienta la democracia en un buen número de países, surgen los fanatismos religiosos y nacionalistas en otros. El cosmopolitismo de la nueva sociedad se acompaña de los localismos más exacerbados.

Un primer requisito con el que se enfrentan los análisis militares es el de volver a cambiar la concepción misma de seguridad. Se debe pasar de una concepción negativa, pasiva, de reacción frente al ataque, a otra de anticipación, donde existe la vocación de influir y prevenir los conflictos.

Bajo este supuesto, el concepto de seguridad se plantea bajo cuatro enfoques.

1) El militar. Se definen zonas de riesgos, que ya no de amenazas, para Europa. a) La antigua Unión Soviética: capacidad militar, desmoronamiento incontrolado del imperio, precariedad de las fronteras. b) Europa Central y Balcánica: extensión de la guerra en Yugoslavia. Riesgo de proliferación de las armas de destrucción y pérdida de su control. c) Ladera sur del continente europeo: mezcla explosiva de resentimientos históricos, ambiciones pannacionalistas, fanatismos religiosos, desesperación y rebelión por la miseria del subdesarrollo.

2) Riesgos menos específicos. Desarrollo y consolidación de nuevas fuerzas más poderosas que los propios Estados, desde mafias a funda-

mentalismos religiosos. Despilfarro de recursos y efectos multiplicadores de degradación del medio, fracaso de las cumbres internacionales. Ha fracasado la revolución industrial.

3) Un mundo en duda. Se celebró el triunfo de la democracia tras la caída del muro, se anunció el fin de la historia y se proclamó el advenimiento de un orden nuevo. Sin embargo, ninguna arquitectura, ninguna estructura parece bastante fuerte para formar la base de una nueva estabilidad y las que se desarrollan en el marco del Tratado de la Unión son rígidas por su complejidad.

4) Hay dos tendencias que están añadiendo nuevos problemas al ser contradictorias entre sí, o por lo menos por no saber integrarlas en un proceso creativo. No son otras que la de integración e identidad.

En el primer caso, se trata de la búsqueda de integración para resolver los problemas que dada su complejidad las fronteras tradicionales de los Estados demuestran su ineficacia.

En el segundo, búsqueda de la identidad, de reforzamiento de los signos de pertenencia. Dadas las dudas del futuro, se busca conservar el presente, o volver hacia el pasado. Se desea destacar lo diferente pues en la confusión de lo que no termina de estar creado se necesita seguridad de lo conocido y experimentado, aunque no sea tan bueno.

La seguridad supone un sentimiento, justificado o no, de confianza. Bajo este enfoque, las condiciones de seguridad son: 1) El derecho de cada uno de ser sí mismo, de asumir o afirmar su diferencia, el derecho a ser di-

ferente de su vecino. 2) La voluntad de cada uno de aceptar la diferencia de los otros, de solucionar sin violencia la confrontación de estas diferencias.

Debe considerarse además, según el general Joseph Charlier, de este concepto propio de la psicología individual, de los grupos y de los pueblos, otro concepto más estructural como es el de *seguridad natural*³. Para Karl Deutsch⁴, la *comunidad de seguridad* no es sino el espacio en el que la guerra ya no se considera como medio para arreglar los litigios entre los estados. Ese espacio corresponde a una comunidad donde *existe la certeza de que (sus) miembros ya no van a luchar físicamente entre sí, sino que van a resolver sus conflictos por otros medios*.

Bajo este enfoque no debe confundirse lo anterior con la idea por la que se considera la estabilidad militar con la paz, pues esa situación fue la guerra fría. Tampoco lo es el ansia de buscar un *orden nuevo*, pues tras la idea se esconde la implantación de una única dominación, además, no cabe pensar que la complejidad mundial pueda regirse por un único orden.

Europa Occidental, sus países miembros, vive hoy en la *seguridad natural* pues el proyecto europeo propone por primera vez en la historia humana, un modelo de equilibrio natural entre la afirmación de las identidades y la superación pacífica de las diferencias. En cambio, fuera de este entorno, más allá de las fronteras de la Unión, el concepto pierde su vigencia. Los cambios en el escenario geoestratégico introducen una novedad signifi-

cativa en el pensamiento militar: Las relaciones con terceros Estados ya no se interpretan en términos militares.

Frente a esta claridad de ideas y desde los Estados Mayores se interroga a los políticos sobre aspectos que de una u otra manera afectan la política de seguridad de la Unión y que necesitan conocer como técnicos para poder seguir avanzado en el diseño operativo de la defensa.

¿Cómo se puede seguir complementando el papel del Consejo Noratlántico de Cooperación ampliándolo hacia la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea? ¿Cómo se puede incluir en el proceso de cooperación a los Estados neutrales y no alineados? ¿Cuáles son los temas especialmente europeos de cooperación en el seno de la Unión Europea Occidental y cómo se vincularían con las actividades de la Alianza? ¿Cómo se desarrolla la Unión Europea Occidental y se adapta y complementa con la Alianza Atlántica?

Por lo que se ha podido averiguar, las preguntas anteriores siguen sin respuestas concretas. Por tanto, los planes quedan por hacer.

Sólo hace unos años se contemplaba el futuro, utilizando las palabras recientes de Manfred Woerner⁵, bajo una visión de Europa unida y libre, en la cual las relaciones entre los pueblos no se basarían únicamente en las ideologías y en el poder militar, sino también y sobre todo en la tolerancia y en los valores democráticos comunes.

Ahora, como se ha indicado más arriba, ya no es la euforia la que domina la agenda europea, sino el desorden y la crisis de confianza.

Las consecuencias que se deben sacar de la experiencia vivida en y con el conflicto de la ex Yugoslavia son importantes. Por un lado, puede existir el riesgo de que este conflicto se convierta en un precedente sobre la gestión de crisis en el futuro. Cabe esperar que no se haya inducido de manera indirecta a otros potenciales agresores a llegar a la conclusión de que los territorios pueden ser arrebatados por la fuerza y sus poblaciones trasladadas en masa sin demasiados problemas para el agresor.

Por otro, ante la incertidumbre de Europa en crisis puede que resurjan los sentimientos nacionalistas xenóforos. No se puede aceptar sin más que el conflicto local se mantendrá así, o se extinguirá por sí solo. Como tampoco se puede aceptar que la seguridad se interprete en términos de suma-cero: Se gana en seguridad, porque la pierden otros.

Bajo estos principios, el Secretario General de la Alianza Atlántica propone que los esfuerzos de la comunidad internacional, y más aún de las organizaciones encargadas de asegurar la defensa, deben encaminarse antes que a la gestión de la crisis, a su prevención.

Las soluciones que se puedan tomar deben estar respaldadas por una fuerza militar necesaria y una voluntad política de utilizarla que sea creíble. Se mantiene así el principio básico de toda disuasión defensiva. Esto supone que ninguna organización internacional puede funcionar en situaciones extremas, y la guerra lo es en sentido estricto, si no se cuenta con una voluntad política de unidad en los objeti-

vos perseguidos por todos sus miembros.

El uso de la fuerza militar se debe llevar a cabo de manera limitada, pues limitados son los objetivos políticos que se pueden prever en un horizonte racional de conflictos. Por ello, una operación militar debe contar con unos objetivos estratégicos definidos de manera clara y realista.

Se insiste en la prevención de la crisis, antes que gestionar la crisis. Las experiencias en la ex Yugoslavia, o en Somalia demuestran que no es fácil. El mantenimiento de la paz supone llevar a cabo acciones militares limitadas, de baja intensidad, pero sobre todo, acciones previas y posteriores que tienen que ver con la negociación y el diálogo, acciones de apoyo concertado con las fuerzas sociales del país. Son acciones todas ellas muy diversas. Desde ayudas humanitarias y protección de grupos minoritarios, a la construcción y modernización de estructuras administrativas, control de elecciones, etc. Como se reconoce con insistencia, ante estos retos las Naciones Unidas se ven desbordadas y tienen que acudir a organizaciones *regionales*.

Los cambios repercuten tanto sobre la redefinición de algunos principios básicos en el derecho internacional, artículo 2, párrafo 7, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, para legitimar lo que supone el derecho de ingerencia, como al desarrollo de acciones de *diplomacia preventiva*, y a la organización de cuerpos de ejércitos multinacionales.

Mientras que los dos puntos últimos son complejos para llevarlos a la

práctica, el primero supone un cambio radical en los principios que rigen el derecho internacional que es de difícil aceptación. Así lo ha señalado el vicepresidente Marín en declaraciones a la prensa nacional al considerar la posibilidad de una intervención militar directa en Bosnia. Sin embargo, como señala Mario Bettati, desde la primera resolución sobre el derecho de ingerencia adoptada por las Naciones Unidas, diciembre de 1988, para paliar los efectos de los desastres naturales, existe una doctrina que, sirviendo de base, habrá que ampliar. El Secretario General de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, Wilhelm Höynck considera⁶ que la Conferencia tuvo que experimentar toda una serie de modificaciones para poder contribuir a la prevención de conflictos y gestión de crisis, convirtiéndose estos aspectos en parte integral del proceso de redefinición de la Conferencia, así como de su desarrollo institucional.

La propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de la ONU en diplomacia preventiva y establecimiento y mantenimiento de la paz se apoya en los siguientes puntos⁷.

Se debe tratar de determinar en sus comienzos las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, mediante la acción diplomática, evitar el estallido del conflicto. Para ello se deberá contar con un centro de análisis que anticipe la posibilidad, en términos de probabilidad, que se desencadene una serie de situaciones que pueda provocar un conflicto social de magnitud suficiente para desestabilizar el

Paradojas y contradicciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de...

país y la zona. Como se señala más adelante, la OTAN ha previsto un organismo de *conducción de la crisis*. La Unión Europea Occidental cuenta con un Instituto de Estudios de Seguridad encargado de llevar a cabo investigaciones por encargo del Consejo, y para fomentar la conciencia pública sobre los problemas de seguridad en Europa, entre otros objetivos.

En el caso de que las acciones diplomáticas no alcanzaran el efecto deseado, el Secretario General solicitaría a los Estados miembros que pusieran tropas a disposición del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 42 de la Carta. Las misiones de esas tropas serán las propias de mantenimiento de paz.

Por último, en un plano de acción global, se procurará eliminar las causas que desencadenan los conflictos, para evitar la reanudación de las hostilidades. Es la actuación más compleja de las señaladas.

Tal como señala Fernández-Mazambroz⁸, representante español en las operaciones de mantenimiento de la paz, los objetivos señalados resultan de difícil aplicación en estos momentos. Por un lado, la exigencia de cambios profundos en la Carta, o en los sistemas de votación del Consejo de Seguridad. Por otro, son acciones difíciles pues exigen la intervención por razones humanitarias, de injusticia social, para defender los derechos de minorías. Mientras tanto, el Secretario General en su *Programa de Paz* propone una solución intermedia: "El respeto de la soberanía es crítico..., no obstante ha pasado ya el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva y así

debe comprenderlo los gobernantes de los Estados".

Otra razón que añade dificultad tiene que ver con los costes económicos que supone para las Naciones Unidas, con problemas presupuestarios que ya son graves en estos momentos, sufragar el número considerable de estas intervenciones que habría que llevar a cabo, así como para los propios Estados, o para algunos de ellos. Estos deberían tener de manera permanente unidades al servicio de las Naciones Unidas, es el caso excepcional de Dinamarca que ha previsto la creación de la *Unidad Danesa Internacional*, bien a costa de disminuir las funciones de defensa nacional y de defensa regional, o incrementando los costes nacionales de la defensa.

En el caso de las Naciones Unidas los problemas económicos son especialmente graves. La última llamada de atención, sin mucho resultado, sobre los riesgos que supone no contar con los medios que requieren las operaciones de paz la ha realizado el mediador en Bosnia, Stoltenberg.

Los centros de análisis de crisis, así como la capacidad para enfrentarse a las mismas se consideran fundamentales para cualquier Estado que quiera controlar su destino, aumentando su seguridad.

La Alianza Atlántica dispone de la organización suficiente para hacer frente a las situaciones de crisis. Los países miembros de la Alianza cuentan con su propio Sistema Nacional de Conducción de Crisis, utilizando la denominación española. Más que dar

cuenta de los Comités que integran estos *mecanismos de crisis*, expresión oficial, y sus relaciones entre ellos, resulta más interesante conocer qué se entiende por crisis y con qué indicadores se mide.

Se entiende por crisis la situación de agravamiento de la tensión entre dos o más países motivada por una serie de factores, que provoca una amenaza sobre los intereses vitales de uno de ellos, con el fin de obligar a una de las partes a buscar una solución que supone un riesgo de desencadenar un conflicto armado. El *control de crisis* supone adoptar las medidas oportunas para prevenir la crisis, o para conducirla por cauces pacíficos.

Esto requiere que se mantenga una atención permanente a todos los acontecimientos que pueden desencadenar la crisis, así como conocer su tendencia, y se deberá disponer de la capacidad de reacción suficiente para tomar las medidas de defensa necesarias.

El sistema de indicadores que se considera necesario controlar es el siguiente.

1) Indicadores políticos: Cambios drásticos en la política ante la llegada al poder de un nuevo grupo; desaparición violenta de líderes; cambios de alianza y de política exterior; adopción de medidas drásticas sin aviso previo; ruptura de relaciones diplomáticas, campañas de prensa.

2) Indicadores sociales: Sucesión de líderes por otros con opiniones radicales e intransigentes; decisiones inamistosas; desarrollo repentino de

conductas de proselitismo ideológico o religioso; extensión de los problemas sociales, violencias étnicas.

3) Indicadores económicos: Aumento del gasto de defensa en proporción del gasto no militar; caída de la producción esencial; refugiados influyentes en sectores económicos fundamentales; medidas aduaneras con repercusiones graves en los países exportadores e importadores; bloqueo o embargos, congelación de activos financieros.

4) Indicadores militares: Adquisición o producción de armamento ofensivo que asegure la ventaja sobre los países vecinos; realización de maniobras o ejercicios que se salen de los planes de instrucción conocidos, despliegue anormal de las tropas.

Una vez más hay que señalar que la propuesta es adecuada en el plano de los análisis, sin embargo hay que reconocer, por la experiencia de los últimos años, que el paso a la acción es más complejo y para el que no se ha encontrado solución adecuada. Se dispone del entramado organizativo, complejo una vez más, pero falta la voluntad política de ponerlo en práctica. En su momento se dará cuenta del organigrama previsto tanto por la OTAN, como por España.

El escenario inmediato

Como queda dicho, la nueva situación internacional se plantea en términos excéntricos. Mientras no se deja de oír en este lado del mundo, que se está en los inicios de un nuevo escenario geoestratégico de paz por

Paradojas y contradicciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de...

razón de la caída del Muro de Berlín, la desaparición del Pacto de Varsovia y el desmantelamiento del socialismo real, un poco más allá, las guerras, más crueles que nunca, están presentes. Mientras que en los congresos de analistas sociales se trata de barruntar lo porvenir apostando por unos ejércitos que pierden su oficio, otros ejércitos y otras tropas son equipadas con abundante armamento sofisticado sin que se quiera saber de dónde procede.

Si hasta no hace tanto tiempo los ejércitos, su organización y su doctrina del empleo del material tenían que hacer frente a nuevos sistemas de armas que quedaban obsoletos con relativa rapidez, en los últimos años tienen que incorporar a sus fines funciones de carácter no militar que no se pensaban no hace tanto.

Aunque hay que reconocer que las actividades de carácter social de las fuerzas armadas no son de ahora, sí que en los tiempos que corren estos aspectos ocupan lugar preferente.

Puede señalarse la preocupación de algunos tratadistas militares, Santa Cruz de Marcenado⁹ entre nosotros, a la hora de reclamar prudencia al general que iba a la guerra: se le pedía que tendría que procurar no desbaratar más allá de lo imprescindible las tierras y cultivos tanto propios, como del enemigo pues del mantenimiento de su riqueza iba a depender la recuperación del desorden que provocaría los combates. También llamaba la atención sobre la necesidad de no reclutar más soldados de los necesarios, pues

los brazos también eran necesarios para mantener la producción.

También se llegó a proponer en su momento, eran tiempos de Ilustración, algo que después se generalizó en algún sentido. El tiempo de servicio en filas se consideró como apropiado para mejorar la formación de los soldados. Así se diseñaron academias para dar a conocer los avances en la agricultura y ganadería, o para ver el modo de sacar más ventajas a las tierras. Se trataba de conseguir que el soldado al licenciarse volviera a su pueblo con unas habilidades que le apegaran con más provecho al lugar. Era significativo que no se estimara conveniente la enseñanza de otros oficios y habilidades propios de ciudad pues se aceptaba que la emigración supondría la merma de capital.

En tiempos más próximos la idea se implantó, pero en esta ocasión centrándola en la enseñanza en el conocimiento y especialización industrial. En su momento se argumentó la *función social* de los ejércitos por razón de la función sustituidora de la ineficacia de otras instituciones civiles, o por las carencias de la propia sociedad. Así, durante la *mili* los soldados que no las sabían aprendían las cuatro reglas consideradas fundamentales, alguno se llevaba con la licencia un certificado primario de estudios, mientras que otros obtenían su carnet de conducir.

En estos momentos, la complejidad de los ejércitos exige que los soldados que han de manejar y mantener los sistemas de armas sean cada vez más técnicos. Para no pocos, el tiempo en filas supone una posibilidad de

acceder a una formación y a una especialidad que, en condiciones de normalidad del mercado laboral, les da alguna ventaja más que señalada.

Al margen de estas actividades de promoción laboral, y aún de redención en no pocos casos, las fuerzas armadas llevan a cabo otras funciones que tienen que ver con la *seguridad nacional*, aunque las nuevas actividades queden aparentemente alejadas del concepto estricto de defensa militar, razón de ser del oficio de las armas, o por lo menos lo es en los ejércitos tradicionales.

Por señalar una actividad dentro de las fronteras nacionales, las fuerzas armadas están llamadas a desempeñar, como última razón cívica, funciones de protección civil cuando los recursos civiles queden desbordados por la magnitud de la catástrofe. En esta situación extrema, la organización militar llena el vacío del entramado que se ha desbaratado. Las fuerzas armadas se caracterizan por su rigidez jerárquica, fundada en la obediencia y en la disciplina que son indispensables cuando hay que reconstruir. Dispone de medios capaces de operar en situaciones extraordinarias que son los que se necesitan en esos momentos.

Aunque la improvisación se hace necesaria en situaciones donde nada se puede prever, algunas situaciones catastróficas se anuncian aunque son las menos, siempre habrá que hacer frente a lo no previsto. No obstante, al modo como ocurre en países vecinos, existe de antemano una coordinación entre las diferentes autoridades y administraciones para evitar incertidum-

bres y vacíos de poder y de acción. Precisamente es lo único que se puede prever, y lo único que no se debe dejar para el momento del descalabro.

En situaciones excepcionales, pero particulares, tales como interrupción de las comunicaciones, o ante la necesidad de acudir con prontitud a lugares insospechados, las fuerzas armadas disponen y ponen al servicio de esa necesidad algunos de sus medios para solucionar el problema.

Notas

- 1 Se considera la *Carta Magna de la OTAN*. Se propuso, en 1967, que la razón de ser de la OTAN desde ese momento no sería otra que la de evitar, si ello fuera posible, el recurso a una opción militar. Los países miembros de la OTAN, deberían elaborar una mezcla adecuada de iniciativas políticas y disuasión militar para alcanzar los objetivos de paz y libertad.

Los puntos fundamentales del Informe son:

- 1) Mantener la paz y crear la paz mediante una política activa de distensión; 2) Solucionar el problema alemán mediante el levantamiento de las fronteras artificiales; 3) Alcanzar un orden pacífico, justo y duradero en Europa que incluyera las adecuadas garantías de seguridad. 4) La seguridad de la zona de actuación de la OTAN debería incluir los espacios *fuera de zona* que pudieran comprometer su seguridad de manera directa, o bien incidiendo en el equilibrio global: subdesarrollo, problemas ecológicos, conflictos por el control y dominio de las materias primas, fanatismos.
- 2 Philippe Morillon. *Croire et oser*. París: Bernard Grasset, 1993.
- 3 Joseph Charlier, "Seguridad en Europa", en Ministerio de Defensa. *Boletín de Información*. Núm. 228. Fue el Jefe del Estado Mayor de Bélgica.
- 4 Citado en Joseph Charlier, "Seguridad en Europa". *Cit.*
- 5 OTAN, *La Alianza Atlántica. Datos y estructuras: Una Alianza para los años noventa*. Bruselas, 1990.
- 6 *Revista de la OTAN*. Abril, 1994.

Paradojas y contradicciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de...

- 7 Secretario General de las Naciones Unidas, *Programa de Paz*. Naciones Unidas.
- 8 Miguei Ángel Fernández-Mazarambroz Bernabéu, "Operaciones de mantenimiento de la paz", en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Segundas Jornadas de Defensa Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1993.
- 9 Santa Cruz de Marcenado, *Reflexiones militares*. Madrid: Imp. Rubiñós, 1894.

Roberto Luciano BARBEITO
Abel VILLAMANTA
Instituto de Estudios Sociales Avanzados
CSIC (Madrid)