



## **ARI Proyectos: Árabes Securitocracias y Reforma del Sector Seguridad**

**Enero**

**2012**

### **La consolidación democrática de la administración militar: objetivos a lograr a la luz del caso español**

*Rafael Martínez\**

**En la España contemporánea, las relaciones civiles-militares se remontan al periodo de la Guerra Civil. Al cabo de tres años de guerra sangrienta y fratricida, la victoria de las fuerzas insurgentas desembocó en la transformación de la República Española en un régimen autoritario (totalitario en un principio) dirigido por el General Franco. La dictadura de Franco no fue una dictadura militar, sino más bien la dictadura de un oficial militar que desarrolló una base de poder en la que confiaba y cuyos puntos cardinales - las Fuerzas Armadas, la Iglesia y el partido único fascista FET-JONS - le aseguraban el control completo de la sociedad. Durante los casi cuarenta años que duró el régimen autoritario, millones de Españoles pasaron parte de sus vidas como conscriptos en el servicio militar, bajo las órdenes de oficiales mayoritariamente fascistas, y sujetos a un poder político opresivo. Por lo tanto no sorprende el hecho de que en España las Fuerzas Armadas estén consideradas más bien como uno de los pilares de un régimen autoritario, en vez de valiosas tropas que defendieron la democracia frente al fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, como es el caso en otros países europeos. Así las relaciones civiles-militares en España permanecen difíciles, y quedan marcadas, hasta el día de hoy, por el periodo de la dictadura. Eso a pesar de los intentos para mejorarlas que se han hecho desde los primeros gobiernos del periodo democrático.**

**\* Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Investigador Asociado del CIDOB. Quiero agradecer a Casa Árabe de Madrid la invitación que me cursó al seminario “La reforma del Sector de la seguridad en el mundo árabe, un análisis comparado con España y América Latina” (Madrid, 4 y 5 de noviembre de 2010) pues allí pude compartir experiencias y conocimientos con los responsables del Arab Reform Initiative y participar hoy en esta obra colectiva.**

El primer gobierno democrático de Adolfo Suárez se enfrentó con un número de desafíos enormes: (i) la creación de un marco constitucional para promover relaciones sociales apaciguadas; (ii) la modernización económica; (iii) la integración a Europa y (iv) la reforma militar. En cuanto a las Fuerzas Armadas, existía la necesidad urgente de modernizarlas para alejarlas del poder político y transformarlas en una administración militar que estuviera sometida, por lo tanto, a la supremacía civil. También se necesitaba reducir su personal hacia niveles más razonables.

A mediados de los años ochenta - después del golpe militar (1981) y con la consolidación del proceso democrático a raíz de la plena integración en la Unión Europea, otorgada en 1986 - la democracia española seguía enfrentándose con varios desafíos en el ámbito de seguridad y defensa. A pesar de la democratización de las Fuerzas Armadas, seguía existiendo una larga distancia entre civiles y militares. Los miembros de la Armada sufrían bajos niveles de consideración por la sociedad española, y la profesión entera se veía fuertemente discredita. Opiniones antimilitares y su corolario - el deseo que se acabe con las Fuerzas Armadas - empezaron a difundirse en la consciencia pública, pero sin el antiguo temor a represalias. Esa tendencia se vio alimentada por la enorme presencia de bases y tropas estadounidenses en el suelo español, y la subsecuente percepción de que se violaba la soberanía. En tal contexto el crecimiento notable de los objetores de conciencia no fue ninguna sorpresa. Pero, lejos de mejorar las relaciones civiles-militares, los intentos de enfrentar el problema a través de una profesionalización indiscriminada de las Fuerzas Armadas mal planificada nada más hicieron surgir otro problema para el gobierno: la extrema dificultad de alistar soldados voluntarios.

En los años noventa, el reto mayor para España pasó a ser la definición de su propia estrategia de defensa. Tal estrategia implicaba: (i) el aumento de su influencia e

implicación en la estructura defensiva de la OTAN y de la UE; (ii) el reforzamiento de su compromiso con las operaciones de mantenimiento de la paz; y (iii) la socialización de los Españoles con una cultura de defensa.

En definitiva, durante los últimos setenta años, cada cual de los motivos previamente mencionados ha contribuido a generar un fuerte sentimiento antimilitar, que sólo recién y muy lentamente ha empezado a disminuir.

En los estudios sobre las transiciones, muy en boga en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, aparecía la consolidación democrática como el momento final de esa dinámica de cambio de un régimen político desde la cotidianeidad de ausencia democrática hasta el definitivo -si es que en política eso es posible afirmarlo nunca- asentamiento democrático. Como el punto de irreversibilidad, como la expresión matemática de inflexión que nos abocará, sin vuelta atrás, a un nuevo escenario; además mejor, por democrático. En definitiva: "como el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis(...) proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia" (Morlino, 1986:13). La cuestión, no menor, radicaba en determinar qué instituciones y normas habían de cambiar y cómo podíamos certificar que ese cambio no sólo estaba dado, sino que había consolidado. La múltiple literatura<sup>1</sup> que

<sup>1</sup> Sin ánimo de exhaustividad son resaltables: la recopilación de artículos de Pridhna, 1995 y los trabajos de Rustow, 1970; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; , O'Donnell y Schmitter, 1986; Przeworski, 1988; Cotarelo, 1990; Diamond, Linz y Lipset, 1995; Shain y Linz, 1995; Linz y Stepan, 1996; Diamond et, al 1997, 1999; Alexander, 2002; Waisman y Rein, 2005; Morlino, 2009. Y pensando en España,

desde entonces ha aparecido ha explicado, hasta la saciedad, qué esperamos del sistema de gobierno, del sistema electoral, del sistema de partidos, del económico, de la cultura política de la ciudadanía y del cumplimiento y garantía de las libertades; en definitiva, qué logros son imprescindible para poder afirmar que los requerimientos instrumentales que Dahl (1998) reclama de la democracia se han conseguido y asentado: (i) cargos públicos electos, (ii) elecciones libres, imparciales y frecuentes, (iii) libertad de expresión, (iv) fuentes alternativas de información, (v) autonomía de las asociaciones y (vi) ciudadanía inclusiva. Sin embargo, hay una parte de la Administración, la militar, que además durante el periodo no democrático puede haberse desnaturalizado y convertido en poder político, sobre la que la literatura no es tan abundante. Ello provoca, que ni los objetivos a perseguir en este ámbito, ni los indicadores que operativizar para medir su consecución estén muy avanzados. De ahí que, al analizar el proceso de transición de las fuerzas armadas españolas e intentar valorar si el paso de poder político a Administración militar se ha culminado, objeto esencial de este trabajo, subyace una pregunta más amplia: ¿Cuándo podemos afirmar que unas Fuerzas Armadas, que han sido poder militar en el marco del pluralismo limitado de un régimen autoritario, se consolidan democráticamente transformándose en Administración militar? Por tanto, valorar lo acaecido en España es no sólo un estudio de caso; sino que me permite lanzar una hipótesis teórica que habré de valorar en un futuro con casos similares<sup>2</sup>, lo que Bartolini (1988) calificaría de Estudio de caso de control de las teorías.

---

con idéntico criterio: Santamaría, 1982; Maravall, 1982, Tezanos, 1989

<sup>2</sup> Desde hace cuatro años, financiado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa del Ministerio de Defensa de España dirijo el proyecto de investigación: “Consolidación democrática de las Fuerzas Armadas del Sur de América Latina” Para mayor información véase: <http://www.cidob.org/alt/militares-latinoamerica/welcome.html>

Pese a tratar sobre el resultado final de un proceso transicional, la consolidación; no abordaré nada referente al periodo, entendido éste como el espacio de tiempo que discurre hasta que esa dinámica concluye (Maravall y Santamaría, 1988). Tampoco haré referencia a los factores desencadenantes, nacionales o internacionales (O’Donnell y Schmitter, 1986; Stepan, 1986; Linz, 1990, 1992), ni a las incertidumbres, fases, pactos o dinámicas que se hayan desarrollado (Rustow, 1970, Alcántara, 1992) o al peso que cada uno de los actores haya tenido (Linz 1987, 1990) o a la imprescindible necesidad de aprendizaje de las nuevas dinámicas (Valenzuela, 1990). Haré exclusiva referencia al resultado final del proceso (O’Donnell y Schmitter, 1986), a las transformaciones, instauraciones, que nos permiten atisbar un nuevo modelo de plena democratización, de instauración de instituciones democráticas (Przeworski, 1988), en este caso la administración militar, sin limitaciones, protecciones o formulaciones híbridas (Morlino, 1989, 2009). Un proceso que afecta, no sólo al ámbito político, sino que tiene desafíos estructurales en lo económico, en lo institucional y en lo social y que supone un recambio en las reglas de juego, las normas, las instituciones o los valores (Santamaría, 1982). Es obvio, que nadie puede predecir cómo acabarán las transiciones y que los objetivos que se tienen al principio se ven, en no pocas ocasiones, superados o transformados por los acontecimientos. Sin embargo, sí que podemos decir dónde está la línea de meta de la democracia, qué se hace imprescindible para que la dinámica de pactos, negociaciones y reformas se halle ya en terreno democrático. Y, por supuesto, más aun se puede y se debe determinar qué hace de esa democracia un hecho consolidado. Y digo ello porque algunos de los trabajos más importantes que abordan, dentro de los procesos transicionales y de consolidación, el papel de los militares, analizan los escenarios que presumiblemente nos encontraremos a lo largo del proceso (Stepan, 1988) o el rol que como, pretendidamente, actor dominante jugarán los militares en un proceso de aperturismo que

ellos inicien (Linz y Stepan, 1992) o las medidas concretas con que alcanzar esta meta democrática (Serra, 2002, 2008); pero ninguno se centra en cuáles han de ser los objetivos que perseguir para consolidar, si bien se infieren. El reto es concretar estos objetivos que, claro está, se encontrarán en su devenir con algunos de los escenarios ya estudiados y que deberán alcanzar no pocas de las medidas ya planteadas. Pero creo imprescindible que en el proceso no se olvide nunca cuál es el ideal democrático respecto de la posición de las fuerzas armadas en un sistema político democrático; lisa y llanamente: administración militar al servicio del gobierno como instrumento que facilita al Estado una parte, la exterior, del monopolio de la violencia. Y de ahí, únicamente han de nacer los objetivos a perseguir durante la transición y a alcanzar para consolidar; sino, el oportunismo o un mal entendido pragmatismo nos harán acomodarnos a lo que tenemos y resignarnos a grados de autonomía, y aun de poder, de las fuerzas armadas inaceptables en una democracia.

De lo dicho, y mirando en clave de interacción sistémica, cabe afirmar que durante una dinámica transicional en un sistema político que arranque desde un régimen autoritario en el que una elite de las fuerzas armadas detenta el poder, debe transformarse (i) el sistema institucional diseñando un nuevo entramado de órganos políticos que favorezca el pluralismo y la representatividad y que facilite la gobernabilidad. Una gobernabilidad en la que los militares, pese a sus iniciales renuencias y más que posibles resistencias, deberán salir del todo. Lo cual supone una segunda transformación, (ii) la militar. Transito que les llevará desde el poder político, que obtuvieron de forma ilegítima, hasta su nueva posición como administración al servicio del gobierno que los ciudadanos directa, si se trata de un sistema presidencial, o indirectamente, si se trata de un sistema de gobierno parlamentario, hayan elegido. Esta ciudadanía también viene requerida de un cambio. No en vano, (iii) el sistema social requiere un drástico, las más de las veces, cambio cultural. Conseguir que,

mediante la socialización y el aprendizaje institucional del que antes hablaba, exista una sociedad con valores democráticos es otro reto, no menor. Todo ello sin olvidar que la democracia, como cualquier mecanismo de gobierno, vive dificultades si la economía tiene disfunciones. Por ello, (iv) el sistema económico, normalmente autárquico, clientelar, corrupto y, en no pocas ocasiones, planificado por el Estado deberá llegar a articularse como una economía liberal de mercado.

Sabemos por tanto las esferas que interactúan entre sí para transitar hacia una democracia. Sabemos que, respecto de los militares, el principal objetivo es lograr su salida absoluta del poder político y su consiguiente conversión en Administración militar. Sera pues esta la hoja de ruta a seguir; pero ¿cómo sabemos que ese objetivo se ha logrado? ¿Qué indicadores habremos de controlar? Aquí es donde nos aparecen los objetivos específicos, las variables independientes que nos advierten de la transformación de poder político militar en Administración militar. Ellas son, a mi entender, cuatro: (i) la supremacía civil, (ii) la neutralidad militar, (iii) la civilización militar y, por último, (iv) la existencia de, en términos de Almond y Verba (1970, 1989), una cultura cívica en los militares. A buen seguro, cada uno de estos subobjetivos de nuestra hoja de ruta, expulsar a los militares del poder, estará compuesto de un buen número de actividades y reformas concretas que apuntaremos a lo largo de este trabajo haciendo referencia a la experiencia española.

### **1ºCómo llegamos a esa democracia consolidada?**

De nuevo nos encontramos con un interrogante que ha sido tratado en la literatura y del que poco vamos a avanzar<sup>3</sup>. Pues más allá de la idea genérica que todos asumimos, “situación en la que prácticamente todos los actores tienen preferencias

<sup>3</sup> Un buen y profundo ejemplo teórico y casuístico al efecto lo encontramos en los dos volúmenes colectivos editados por Diamond (et al., 1997a, 1997b) *Consolidating the Third Wave Democracies*.

prodemocráticas para el régimen que hacen altamente improbable la reversión como resultado de la rutina de los acontecimientos” (Alexander, 2002:59); lo necesario es precisar qué elementos concretos habrá de conseguirse. Y es al estrechar más el cerco de la definición cuando asumo, sin fisuras, el planteamiento teórico de Linz y Stepan (1996). Desde su planteamiento, asumiendo que la consolidación no es un modelo único, un punto al que llegar, sino como siempre en las definiciones politológicas, es una frontera que superar y que nos abre un continuum en el que cabe tanta mejora como cabe mejora en la democracia. Y aceptando, por lo tanto, que los recorridos a través de los segmentos conceptuales no son sólo de ida, sino que también pueden ser de vuelta; es decir, que cabe la quiebra de las democracias<sup>4</sup>. Llegaremos así (i) al comportamiento, (ii) la actitud y (iii) la constitucionalidad. Que, dado que puede ser reconducido a tres palabras que empiezan por “L”, podríamos llamar “la exigencia de las tres eles”: lealtad, legitimidad y legalidad. El comportamiento, o lealtad, supone que “ningún actor social, económico, político, militar debe gastar importantes recursos en crear un modelo no democrático o volver al pasado violento” (Linz y Stepan, 1996: 6). La actitud, o legitimidad, nos refiere que “una fuerte mayoría de la opinión pública cree que los procedimientos e instituciones democráticas son los más apropiados para gobernar la vida colectiva” (ídem). Y por último, la constitucionalidad, o legalidad, alude a que todos los actores, gubernamentales, o no, se han acostumbrado a resolver los conflictos mediante normas, procedimientos e instituciones sancionados por el nuevo proceso democrático.

Estos tres logros han de realizarse en el Estado, de hecho “la inexistencia de Estado o la intensa falta de identificación de grandes grupos de individuos, que desean pertenecer a otro Estado o crear uno propio, hace imposible la consolidación” (Linz y Stepan,

1996: 7). Pero no sólo hace falta Estado, que no deja de ser un artesonado. Para consolidar, para alcanzar una sociedad leal al modelo democrático, unos actores que asumen y utilizan las nuevas reglas y procedimientos y una mayoría social que cree que lo más legítimo y eficaz es el modelo democrático, necesitamos actores:

- (i) Una sólida Sociedad Civil lo suficientemente fuerte como para permitir ejercer, sin cortapisas, la libertad de asociación y comunicación.
- (ii) Una autónoma y valorada Sociedad Política capaz de controlar el poder público y a los aparatos del Estado.
- (iii) Rule of Law que, con el espíritu del constitucionalismo, debe ser algo más que la regla de la mayoría y acercarse, cuando sea necesario al consenso, al pacto a la negociación.
- (iv) Una Burocracia estatal, aceptable, útil y dispuesta para ser utilizada por el nuevo gobierno democrático. Sin embargo, en nuestro caso, esta reutilización del aparato burocrático del anterior régimen, una vez purgadas sus elites, exige mayor escrupulosidad si previamente existía un sistema autoritario de predominio militar. No en vano, las posibilidades de que la burocracia no haya sido politizada y mantenga los estándares profesionales es casi nula puesto que en esos escenarios los militares tienden a penetrar en todos los intersticios administrativos y las purgas necesarias pueden ser bastante difíciles e incluso afectar al funcionamiento esperado de las burocracias tras ellas.
- (iv) Una institucionalizada Sociedad Económica que intermediará entre el Estado y el Mercado.

Por otro lado, para Morlino (2009), la consolidación tiene dos dimensiones. Por un lado la legitimación, entendida como el

<sup>4</sup> Al respecto véase Linz (1987)

proceso que va de la sociedad a las instituciones. Es decir, la asunción social de que el modelo democrático es el más oportuno y por ello acepta a las nuevas instituciones y respeta la legalidad. Esta legitimación puede ser (i) inclusiva, si todas las organizaciones políticas son integradas en la aceptación ciudadana y (ii) exclusiva o limitada, si algunos sectores sociales bien determinados no aceptan las nuevas instituciones. No olvidemos que la democracia es el único sistema político que en vez de aniquilar a sus enemigos, convive con ellos (Linz, 1987).

En nuestro caso de análisis, aquellas transiciones que quieren consolidar arrancando de un autoritarismo con predominio político militar, la legitimación implica la neutralización de los militares. No en vano, cuando Morlino (1986) determina los ámbitos, modalidades, características e indicadores que nos permiten medir si la consolidación se ha completado, dentro del ámbito de relaciones interestructurales ubica como indicador la neutralidad militar. Una ausencia de interferencias de los militares en el poder político que podrá ser medida mediante los siguientes indicadores: a/ modalidades subordinación de los militares a los civiles fijadas por el ordenamiento, b/ ausencia o presencia de los militares en la toma de decisiones, tanto en el nivel gubernamental como en el parlamentario, c/ ausencia (presencia) en el terreno coercitivo y d/ control civil de los aparatos de seguridad interior.

En cuanto a la segunda dimensión de la consolidación, aquella que se refiere al proceso desde las instituciones (los partidos como actores principales) a la sociedad, el anclaje. El rol que desarrollen las organizaciones partidistas, el papel de los gatekeeper las posibles redes de clientelismo, la puesta en marcha del neocorporativismo podrá ser de (i) dominio si la sociedad civil está poco organizada, no dispone de recursos (tejido asociativo y capital social exiguo) y son los partidos, a través de las instituciones, los que regulan todo el proceso; o de (ii)

neutralidad si existe una sociedad activa, participante, si se dispone de un rico tejido asociativo, de distintos tipos de elites –y no sólo políticas- y si hay medios alternativos de prensa, pluralismo mediático.

## **2º Consolidación democrática y reforma militar**

Algo ya hemos apuntado sobre qué será necesario en el ámbito militar para poder hablar de una instancia más del Estado que es partícipe de la consolidación con legitimación inclusiva. Igualmente, he advertido que para analizar las modificaciones necesarias en la burocracia militar es crucial conocer el papel político que desempeñaban antes de iniciarse la transición e incluso el que han desempeñado, en su caso, como actor negociador, durante la misma. Y ello porque las reformas y purgas de elites que se harán imprescindibles en todas las esferas institucionales y administrativas para adaptar las viejas estructuras a las normas, modos y procedimientos democráticos serán más complejas cuanto mayor peso político haya tenido esa institución y sus integrantes. Dicho de otro modo, la necesaria reforma militar que acompaña a toda transición es más difícil de acometer, porque habrá mayores resistencias, si partimos de unas fuerzas armadas que han sido poder político.

Pero además, Serra nos advierte que “la reforma militar no es aislable del proceso de transición o reforma democrática en el que está inmersa (...) si transición democrática se frena o se detiene, es casi imposible que prosiga en el ámbito militar como si fuera un compartimiento estanco la reforma” (2008:62) Estamos ante un proceso a tres bandas en el que los actores políticos, los militares y la sociedad juegan sus roles. No es una discusión entre gobierno y militares. Ya hemos visto que necesitamos una “sociedad civil, política y económica”, sabemos de la necesidad de los partidos políticos de legitimarse y anclarse a la sociedad para consolidar el fenómeno democrático. Lo que también sabemos es que los militares, al ver recortadas sus prerrogativas, máxime si éstas eran de

naturaleza política, se resistirán y forzarán a los nuevos actores políticos, en gran medida inexpertos en el manejo del Estado y sus resortes, porque provienen mayoritariamente de la oposición política al régimen no democrático, hasta conseguir pequeñas derrotas en sus procesos de reforma que les otorguen ámbitos de autonomía. Sólo un funcionamiento sólido de la democracia y sus procesos y una ciudadanía articulada y participativa que se ubique al lado de sus gobernantes podrá ir limando esas reticencias, salvando los conflictos y dejando el nivel de autonomía militar en manos del gobierno y las leyes, nunca de ellos mismos.

Es Stepan (1988) el que nos muestra cómo la reducción de las prerrogativas militares, entendidas como derechos o privilegios para ejercer control efectivo sobre su propio gobierno, sobre otras áreas ajenas a la militar o incluso sobre el Estado, repercuten en un incremento de la conflictividad de los Militares con los nuevos actores políticos. De hecho, entiende que existen cuatro escenarios posibles: (i) baja conflictividad y bajas prerrogativas, lo que sería un escenario democrático normal; (ii) baja conflictividad y altas prerrogativas, lo que venía siendo el régimen no democrático hasta el inicio de la transición; (iii) alta conflictividad y altas prerrogativas, situación socialmente insostenible y que derivará, casi con seguridad, en un proceso represivo ejercido por los militares contra la sociedad y (iv) alta conflictividad y bajas prerrogativas, que es la situación previa a un golpe de Estado que se pudo vivir en España en 1981. Con este marco teórico y tomando, como casos analíticos, las transiciones a la democracia de Argentina, Brasil, España y Uruguay concluye que sólo España ha llegado a un modelo democrático de control de los militares<sup>5</sup>. En definitiva, cuando se inicia una transición a la democracia se inicia, al tiempo,

<sup>5</sup> No olvidemos que el libro concluye en 1988 y estamos en el 2011. Hoy, salvo Brasil, todos están, más o menos próximos o insertos en baja conflictividad y bajas prerrogativas. En Brasil el grado de autonomía además de ser elevado no es determinado por el gobierno.

un proceso de reforma y modernización militar que lleva implícito un recorte de las prerrogativas y que tiene por objetivo alcanzar el control civil; unas relaciones civiles-militares democráticas en las que la administración militar esté sometida al control del poder político, carezca por tanto, de niveles de autonomía autoconferidos y asuma y asimile esa nueva condición con normalidad democrática.

Reducir esas “reservas de dominio” que nos precisa Serra (2008), esos ámbitos de autorregulación corporativa no es una tarea breve, ni fácil. No olvidemos que estamos tratando del poder. Que estamos intentando analizar cómo un actor político, el principal actor político de un modelo no democrático, asume un nuevo escenario democrático en el que su papel pasa a quedar carente de cualquier poder de decisión. De cómo el poder político militar se convierte en administración militar. En este recorrido de pérdida de privilegios el militar irá defendiéndose, intentando minimizar las pérdidas. Si no lo consigue llegaremos al control civil democrático de las fuerzas armadas y a unos integrantes que también sean demócratas. Si los militares consiguen, mediante la confrontación, paralizar en algún momento la reforma, alcanzarán niveles de autonomía en su regulación, gobierno y gestión y, muy probablemente, el impacto socializador de la democracia pasará de largo en el colectivo. Si quisiéramos determinar qué fases tiene esa defensa de su poder y qué renuncias se pueden ir produciendo acudiremos a un trabajo preliminar de Serra (2002) que marca la reducción de los niveles de autonomía y del que yo infiero las renuncias que van haciendo. Hablaríamos por tanto de las siguientes fases cuyo recorrido temporal dependerá de las peculiaridades propias de cada caso:

- (i) Control militar del poder político. Sencillamente dominan todo el aparato estatal. Estamos en un modelo, normalmente, autoritario con un pluralismo limitado en el

- que las elites militares ocupan un papel preponderante.
- (ii) Guardianes de las esencias nacionales: Ante la irrupción del proceso transicional dan un paso para atrás, pero asumen una posición vigilante. No gobiernan, pero vigilan y si fuera necesario advierten que intervendrán.
  - (iii) Son la fuerza que condiciona las políticas del Gobierno poniendo límites a las reformas y vetando ciertas líneas de acción. Es decir, entorpecen. No pueden para el proceso, normalmente por el impacto internacional que ello tendría, pero quieren minimizar los efectos. Todavía están pensando y pretendiendo actuar en todos los procesos del Estado, no quieren que las reformas modifiquen su manera de entender el Estado y el poder.
  - (iv) Defensores de su autonomía organizativa y operacional. Han comprendido que no pueden mantener su modelo estatal, que los cambios adquieren naturaleza irreversible y comienzan a protegerse. Se atrincheran en la autonomía, en mantener y controlar dominios reservados.
  - (iv) Aceptación formal, pero parcial, de la supremacía civil. Se resignan con cautelas; es decir, fingen acomodarse a algo en lo que no creen; pero puede que otros incentivos –aumento salarial- les aconseje ser cautos.
  - (vi) Mantenimiento del control ideológico por los militares. La institución ya está inserta en el Estado democrático como administración militar; pero sigue manteniendo los procesos de socialización secundaria, los cual les faculta para retroalimentar sus valores no democráticos.

- (vii) Control civil democrático de las fuerzas armadas. Tenemos unas relaciones civiles democráticas plenamente democráticas y, además, y de manera principal, contamos con militares demócratas, culturalmente demócratas; que no sólo asumen los procedimientos, instituciones y normas democráticas, sino que los encuentra legítimos.

Tras todo lo expuesto y asumiendo que el objetivo principal de nuestra hoja de ruta es expulsar a los militares del poder político, entiendo que los objetivos esenciales que se han de buscar en el ámbito de las fuerzas armadas para que éstas, tras un pasado como poder político, consoliden democráticamente, transformadas en administración militar, requiere dos dimensiones. Por un lado, pensar en el militar como ciudadano; pero como un ciudadano que ha estado sometido a un intensísimo proceso de adoctrinamiento y al que es necesario resocializar. Siendo consciente que cuanto mayor sea la edad de los militares ya existentes, más difícil será impactar sobre ellos. Pero con la vista puesta en socializar a los por venir. Por otro lado, pensar en el militar como profesional; como funcionario de una administración dotada de los medios técnicos que posibilitan al Estado articular, hacia el exterior, el monopolio de la defensa, lo cual desembocará en requerir su nula participación en los procesos de toma de decisiones políticas, su sometimiento al poder político y a las instituciones en que éste se asienta y su convergencia con la sociedad para la que está al servicio.

En definitiva, los objetivos que reclamo para conseguir nuestra hoja de ruta con las fuerzas armadas en un proceso de consolidación democrática, a la vista del cuerpo teórico mostrado y de la experiencia española que me servirá de apoyo ejemplificativo son:

**A/ En tanto que ciudadano (a cada sujeto):**

- (i) Cultura democrática (cívica)

**B/ En tanto que profesional (al conjunto):**

- (i) Civilización militar
- (ii) Supremacía civil
- (iii) Neutralidad Militar

**a/ Cultura Cívica**

Sería ridículo considerar al militar como un componente ajeno al conjunto de la sociedad y lo sería porque los aislaría y agrandaría más la distancia de la que se partía para con aquella. Por tanto, necesitamos al militar integrado, como ciudadano que es, en la sociedad civil, en la sociedad política y en la sociedad económica que nos contaban Linz y Stepan (1996). Un ciudadano por tanto comprometido con el avance democrático del país, que sea parte activa, con las limitaciones en sus derechos fundamentales que su desempeño precise, de la ciudadanía inclusiva (Dahl, 1999). Un ciudadano que nos aporte a la consecución de un alto capital social (Putnam, 1993). Por tanto, estamos requiriendo (i) un militar que posea cultura democrática en su aceptación de las instituciones y en sus propios valores.

En otros estudios (Caforio y Martínez, 2005; Martínez, 2007) he demostrado el escaso impacto que la socialización secundaria posee en España, a partir de las reformas de los años ochenta y noventa en las Fuerzas armadas, en la conformación de militares no democráticos. Haberlos los hay, pero cada vez son menos y responden a un perfil muy idiosincrásico y limitado: Hijos de militar proveniente de una saga militar (tercera generación o más), con ideología paterna y, sobre todo materna, de extrema derecha, alto sentimiento religioso, nacionalista español y perteneciente a cuerpos combatientes. Son fruto, por tanto, de la socialización primaria. Es en sus hogares paternos donde reciben esos valores. Las Academias de formación militar no han sido las causantes de ese gen no democrático; pero sí que han sido responsables de su mantenimiento y, en los que no lo tenían, de una cierta confusión, por fortuna, pasajera. Nada se puede hacer respecto de las familias,

ahí están, pero mermando. Es por tanto, (ii) la reforma de los centros formativos militares y muy principalmente de sus procesos formativos y planes de estudios el lugar esencial en el que poder acompañar al militar en su asimilación de una cultura cívica. El acercamiento a las universidades, la reforma de planes de estudios asumiendo los planes educativos de los acuerdos de Bolonia han sido cuestiones determinantes de esa evolución. Seguramente falta por hacer una integración mayor de civiles entre el profesorado de las academias o activar la obligatoriedad de que en su proceso de formación, sobre todo los cadetes y guardiamarinas, pasen por las aulas universitarias a realizar algún curso. Se trata de abrir las ventanas del último reducto que, en todas las transiciones, los militares protegen como suyo.

Pero para saber si los militares, a título individual, son o no demócratas sólo nos cabe, mediante entrevista, consultar por sus orientaciones hacia el régimen político, hacia la comunidad política y, en términos eastonianos, hacia el proceso de inputs y outputs del sistema político (Magre y Martínez, 1996). En España esto lo hicimos, en el año 2000 entrevistando a todos los alumnos (unos 2500) de los treinta y dos centros de formación para oficiales y suboficiales que tienen los tres ejércitos<sup>6</sup>. Y el resultado, tras un factorial de componentes principales, nos ofreció una foto más que saludable respecto de la cultura democrática que los, entonces, futuros mandos de las fuerzas armadas españolas, hoy ya mandos en activo, atesoraban (Martínez, 2007: 210-8). Así, los etiquetados como no demócratas representan sólo el 10%. Este grupo se distingue del resto en base a sus orientaciones hacia el régimen y la comunidad política. Es decir, aquellas variables que permiten

<sup>6</sup> Este estudio se desarrolló mediante el proyecto de investigación 98/14 del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". Al análisis puede accederse en Martínez (2007). La matriz de datos puede hallarse en : <http://www.cidob.org/alt/militares-latinoamerica/publicaciones/bancodatos.html>

fundamentar empíricamente la legitimidad de que dispone el sistema. Por ello, mientras que el 92% de los entrevistados considera que la democracia es el mejor sistema político para un país como España, en éstos sólo lo aprecia el 57%. Además, un exiguo 24% considera que la democracia permite que se estén solucionando los problemas que España tiene planteados (70% en el total de los 2500 entrevistados). Así pues, no sólo ponen en duda la legitimidad del sistema democrático, sino que también valoran negativamente su funcionamiento en España. En coherencia con ello, son los que más cuestionan los pilares del propio sistema democrático como las elecciones, los partidos políticos, el Parlamento, los medios de comunicación o el poder judicial. También es reseñable que un 40% se autoubique en posiciones de extrema derecha (11% en el total).

Los demócratas participativos con valores progresistas son el grupo más numeroso (27%). Son individuos con orientaciones participativas que demuestran una cierta predisposición a implicarse en los procesos de entrada ejerciendo un cierto control sobre los gobernantes. Es decir, comparten la percepción de que el individuo tiene un cierto potencial de influencia en las decisiones políticas. Los indicadores que miden esta percepción son la eficacia política subjetiva interna, la creencia del individuo de tener a su disposición medios para influir en la política, y la eficacia política subjetiva externa, percepción de que las autoridades o el régimen son sensibles a sus demandas. Ambos rasgos son los que principalmente definen a esta primera clase. Respecto de las orientaciones hacia el proceso de entrada, es este grupo el que mejor valora el papel de los partidos políticos como actores principales del sistema político y el que más comparte la idea de que sin partidos políticos la democracia es imposible.

Por otro lado, la autoubicación en el eje izquierda-derecha y en el de nacionalismo subestatal-nacionalismo español, también difieren de forma notable de la que se produce en el resto de grupos del factorial. Las

opciones de izquierda son seis puntos porcentuales superiores a las del total del universo de estudio -concretamente, el 20,4% frente al 14,3%-. Respecto del factor nacionalismo subestatal-nacionalismo español, este grupo muestra también un notable desviación respecto al total de entrevistados, ya que son los que menos apuestan por un sentimiento exclusivista de uno u otro signo y, en cambio, es relevante el sector de vinculados afectivamente a ambos referents.

Igualmente, son los que presentan una mayor simpatía para con los gobiernos autonómicos que, como hemos visto, son una de las instituciones peor valoradas por el total de los alumnos. De hecho es el único grupo en el que la simpatía por este tipo de gobiernos es la respuesta mayoritaria, situación que, salvo en los apáticos, se produce de signo contrario en todos las demás agrupaciones.

Los miembros de este grupo son los que mejor valoran el funcionamiento de la democracia en España, e incluso, en los parámetros de confianza interpersonal demuestran una mayor inclinación a construir lo que se ha venido llamando "capital social". Se trata de alumnos principalmente de las escuelas de suboficiales -sobre todo del ejército del aire- y socializados en familias modestas, no muy religiosas y sin antecedentes familiares en el ejército.

El segundo grupo en importancia son los Demócratas apáticos con valores conservadores (23%). Sus rasgos descriptivos son tres. En primer lugar, la legitimidad de la democracia está fuera de toda duda. No sólo porque el 96% considere que la democracia es el mejor sistema, sino por la valoración que realizan de las instituciones que componen el sistema político y por la legitimidad que dan a las elecciones como factor de alternancia y posibilidad de llevar a cabo diferentes programas políticos. En segundo lugar, los hemos etiquetado como apáticos por el débil papel que creen puede jugar el ciudadano en la política. Y finalmente, comparten una visión conservadora del conjunto de valores, conceptos y movimientos sociales sobre los

que se les preguntó. Han sido socializados en las familias más acomodadas, con mayores antecedentes militares y con un mayor número de progenitores con estudios universitarios.

El tercer grupo son los Demócratas desafectos con valores progresistas (22%) Este colectivo es próximo a los demócratas participativos ya que comparten una visión progresista respecto a ciertos valores sociales e ideológicos, pero difieren en su relación con el mundo de la política. Estos tienen dudas sobre el papel que el ciudadano puede jugar para influir en las decisiones de las autoridades y falta de confianza en los partidos políticos como instituciones que trasladan las demandas de los ciudadanos al Estado. Valoran negativamente ciertas instituciones que son pilares del sistema democrático -como el Parlamento, los sindicatos, los medios de comunicación, el gobierno central o los gobiernos autonómicos- y demuestran en fin, una clara desafección (Torcal y Montero, 2006) respecto todo lo que implica el mundo de la política.

Por último, están los Demócratas apáticos (13%)<sup>7</sup>. Este grupo es el más difícil de describir, ya que el origen de sus miembros es muy dispar. En realidad, sus actitudes son siempre muy similares a la media de los entrevistados: demócratas, con ciertas dudas sobre el funcionamiento real de la democracia en España, con una baja eficacia política subjetiva, alejados del universo de la política, críticos con los partidos como actores del sistema político e ideológicamente conservadores.

Al margen del control de la evolución democrática de los militares, no conviene olvidarnos, porque España lo ha hecho con demasiada frecuencia, que también será necesario (iii) un proceso resocializador en la ciudadanía; en una sociedad que puede rechazar agriamente todo lo militar que representa, en su subconsciente, el pasado no democrático. Y no comprender que la

Seguridad, la Defensa y las fuerzas armadas pueden ser, y son, un elemento imprescindible de las modernas democracias. Se impone por tanto, para consolidar a las fuerzas armadas y sobre todo las funciones que desde el poder político se le atribuyan, desarrollar una cultura ciudadana de seguridad. No se trata de crear ciudadanos guerreros, agresivos o tendentes a la acción. Se trata de normalizar entre los ciudadanos la actividad y existencia de la administración militar, así como de la necesidad de una estrategia nacional de seguridad, integral y coordinada, en la que, a buen seguro, las fuerzas armadas serán uno de los instrumentos de actuación más importantes. Hacer entender a la ciudadanía que eso no es militarismo es imprescindible, porque de lo contrario se llega a un punto muerto de desencuentro visceral. Y la única víscera con la que se razona es el cerebro. Las demás son órganos vitales, que no es poco. En palabras de la expresidenta chilena, Michelle Bachelet, en su primer año, 2002, de ministra de Defensa Chilena: “Entiendo que hay un exceso de celo en incidir en las prerrogativas del estamento militar, olvidándose de la falta de consolidación actitudinal, de la escasa cultura política democrática de los actores inmersos en el proceso.”

Por otro lado, pensando ahora en el caso latinoamericano y en sentido opuesto al que me he referido, urge (iv) desmilitarizar la conciencia ciudadana ante la inseguridad interior. La confusión de policía y ejército en nada ayuda a la consolidación de las fuerzas armadas. Asumir roles policiales, sea por la razón que sea, bien porque la presión ciudadana ante una inseguridad creciente lo exige o porque la inoperancia o alta corrupción policial lo exigen, ha de ser siempre una solución de emergencia y de una manera tasada en el tiempo. No puede ni debe prolongarse sine die. Si un día las fuerzas armadas tuvieron como principal misión, no democrática, controlar a su población y evitar cualquier tipo de riesgo para su gobierno no democrático no podemos, en democracia, volver a hacerles mirar hacia donde no deben. Sus responsabilidades están

<sup>7</sup> Un 5% no contestó a ninguna de las preguntas, que juzgaron de ámbito político, del cuestionario.

en la seguridad exterior del Estado. Y no debe ser otra su misión. Además, las experiencias atesoradas en los últimos años no nos demuestran gran eficacia, sino radicalización e incremento de la complejidad del problema que se quería solventar militarmente: maras, crimen organizado, tráfico de drogas, trata de blancas, etc.

### **b/ Supremacía civil**

Es indiscutible la importancia del control civil sobre el estamento militar; es decir, la eficacia del principio de subordinación militar a la autoridad política, también llamada supremacía civil (Agüero 1995). En el caso de España la exigencia de supremacía civil, el sometimiento disciplinado del militar a la dirigencia política, está presente desde las Juntas de Defensa que durante el siglo XIX y principios del siglo XX actuaron con poder deliberante y bordearon reiteradamente la insubordinación. Así pues, la idea de supremacía civil pretende despolitizar al ejército, evitar su intervencionismo y someterlo a la disciplina gubernamental. Para ello es imprescindible que se lleven a término, dependiendo en cada transición de los ritmos que se lleven y consensos que se alcancen, algunas medidas esenciales. Las dos primeras, no obstante, han de ser (i) la creación de un Ministerio de la Defensa y (ii) la designación de un mando civil para las Fuerzas Armadas. La conjunción es obvia, hay que dotarse de un Ministerio de la Defensa que diluya el potencial –político- de cada ejército y que integrará algo más que lo exclusivamente militar y se habrá de ubicar al frente de la dirección política de ese ministerio a un Ministro, que deberá ser civil. Conviene advertir que el carácter corporativo de los militares no suele aceptar bien este tipo de designaciones, sobre todo si existe una larga tradición en sentido contrario. Así en España, al ser cuestionados en su preferencia sobre la naturaleza civil o militar que debería tener el ministro de defensa, el director general de política de defensa y el director del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), hoy Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En los tres casos masivamente se

inclinan por un militar (64%, 78% y 74% respectivamente) lo que denotaría un intenso talante corporativo (Martínez, 2007: 115). Un exceso de celo corporativo puede llevar al aislamiento social y, lo que sería dramático, abrir el camino a la negación de la dirección política sobre la administración militar; es decir, al militarismo (Lleixà, 1986). Igualmente, manifiestan un rechazo severo -ocho de cada diez- a la posibilidad de que en la designación de los altos mandos de las FAS –almirantazgo y generalato- pesen consideraciones de carácter político. Y esta es otra de las actividades que se habrá de llevar a cabo para alcanzar la supremacía civil, (iii) el control ministerial de la dinámica de ascensos. Ser capaz de erradicar la antigüedad como mérito esencial es todo un logro; pero establecer, además, una cierta discrecionalidad ministerial en las designaciones es salubre. De lo contrario son los ejércitos los que determinan quién y cuándo asciende.

Igualmente es higiénico (iv) vaciar el resto de las administraciones de presencia militar. A buen seguro, el dominio político militar durante la dictadura ha penetrado en todos los sectores de la vida administrativa y conseguir reconducirlos a su ámbito es básico para poder ejercer el control sobre las fuerzas armadas y que éstas no puedan desarrollarlo sobre la administración civil. Por ello, para cambiar cuanto antes las reglas de juego se deberá (v) aprobar, en sede parlamentaria, la legislación estructural de la Defensa - Reales Ordenanzas Militares de 1978 y Ley Orgánica de la Defensa de 1980<sup>8</sup>, en el caso español- y (vi) articular un control parlamentario de la política de defensa mediante una Comisión de Defensa. La legislación aprobada, que básicamente aborda la estructura de la Defensa y la integración de los ejércitos en ella, supondrá (vii) la exclusión de su participación en ámbitos de orden público y

<sup>8</sup> Reformada parcialmente en 1984 e íntegramente en 2005, con una nueva ley que integra, entre otras novedades, las operaciones internacionales como función de los ejércitos

su dedicación exclusiva a la Defensa. Incluso, pensando en un futuro, dará pie a una futura redefinición de funciones, dado el agotamiento de las tradicionales funciones prusianas. Pero este es un empeño que afecta a los ejércitos democráticos de todo el mundo. En todo caso, la nueva configuración de los ejércitos como administración militar integrada en un ministerio de Defensa, dirigido por un civil, controlado parlamentariamente y sin vinculación alguna con el orden público o con otras facetas de la administración permitirá que (viii) el nivel de autonomía militar sea determinado por el Gobierno. Sólo restará entonces una maniobra delicada, pero también necesaria, (ix) controlar desde el poder político y ubicando preferentemente un civil al frente, los servicios de inteligencia; es decir, la determinación de sus objetivos, que ya nunca más podrán estar centrados en ejercer de policía política hacia sus ciudadanos, configurar la estructura acorde a los tiempos y no a los rangos y escalas militares y abrirse al control parlamentario.

### **c/ Neutralidad militar**

La actuación de los militares en tanto que funcionarios públicos requiere objetividad, o si se prefiere neutralidad, y profesionalidad. La neutralidad se garantiza vía (i) apartidismo, que no apoliticismo. Es decir, se entiende que la no pertenencia a ningún partido político por parte de los miembros de las FAS garantiza o facilita el cumplimiento y desarrollo de sus funciones bajo el mandato de cualquier gobierno. Se evita que un sesgo partidista se inmiscuya en las misiones que el gobierno, en virtud del monopolio de la violencia que atesora como legítimo decisor de la política del Estado, encomiende a las FAS. Por su parte, la profesionalidad se alcanza a través de la jerarquía y la disciplina. Sin ellas resulta inabordable la labor común y organizada que se espera de los ejércitos, porque un contingente humano tan amplio sólo es capaz de articularse como una organización jerarquizada bajo el imperio de una disciplina racional y legal. La consecución de los objetivos de neutralidad y

profesionalidad para las FAS, cifrados en la exigencia de apartidismo y la aplicación de los criterios disciplinario y jerárquico, requiere de (ii) la limitación a determinados derechos y libertades. Esta limitación, habitual en otros cuerpos de la Administración pública de cualquier democracia, ha generado, en el caso español, dificultades evidentes de aceptación de la limitación de sus derechos y libertades (Martínez 2007: 116-21)

Pero, además de esa innegable vertiente funcional de la que nace un reclamo de neutralidad que desemboca en la demanda de no pertenencia a partido político alguno y en una cierta limitación, en razón de sus especiales funciones, de algunos derechos y libertades, también hay un reclamo de neutralidad entendida como la negativa a la participación militar en la toma de decisiones políticas; algo habitual durante el periodo no democrático, pero que, lógicamente, ha de erradicarse. Desde esta vertiente, hemos de exigir a las fuerzas armadas (iii) la asunción del nuevo marco político-institucional fijado por la Constitución como marco único y propio. No se trata sólo de asumir el nuevo ordenamiento jurídico, sino de evitar que durante el proceso constituyente, nadie que no sea el Parlamento, intente determinar cómo ha de ser la Constitución y el marco normativo. En este sentido, los dos primeros gobiernos democráticos del primer ministro Adolfo Suárez, surgidos tras las elecciones de 1977 y 1979, padecieron la exasperante presión de la cúpula militar cada vez que tomó una decisión que les desagradaba (legalización de los partidos políticos, legalización del partido comunista, aprobación de los gobiernos autonómicos de Cataluña y País Vasco, etc.). Soportar aquella presión y no ceder a sus chantajes fue un ejercicio, sin duda duro para la tarea del gobierno y, seguramente, no se ha reconocido como merece; pero supone una de las causas que permitió la calidad democrática de que hoy goza España (Martínez, 2008). De lo contrario hubiéramos caído en los modelos de democracia tutelada o vigilada (Morlino 1986). Fruto de ese nuevo orden constitucional se normativizará su naturaleza

administrativa, su (iv) conversión en Administración<sup>9</sup>. Igualmente, de su respeto a las leyes, control parlamentario y dependencia gubernamental se desprenden las exigencias de (v) asumir la estructura territorial del poder –algo que en España viene siendo un problema recurrente los últimos doscientos años- y también de (vi) asumir la política exterior y de alianzas. La primera porque es una competencia del constituyente y la segunda del gobierno. Pese a los muchos años pasados imponiendo su parecer al respecto, en el marco de una democracia consolidada, nada tienen que decir. Y es esa ambición de democracia consolidada la que nos abre un nuevo ítem necesario para el objetivo de neutralidad (política) militar. Ítem basado en la separación de poderes, que reclama, al mismo tiempo, unidad en cada uno de estos poderes. No puede haber, en el mismo nivel, varios gobiernos o Parlamentos o judiciales con idénticas competencias. Eso comprensible que en un Estado como el español, con vocación legal y articulación política federal, se combinen el principio competencial y el territorial para generar gobiernos, Parlamentos o tribunales superiores multiniveles. Lo que carece de sentido es tener un poder judicial para los ciudadanos y otro poder judicial para los militares. O incluso someter, al común de los ciudadanos, en algunos supuestos a este tribunal especial. Por ello, esa jurisdicción, así entendida, debe eliminarse e (vii) integrar la jurisdicción castrense en el único poder judicial existente<sup>10</sup>.

Por último, en clave de política económica, corresponderá al Estado recuperar toda

<sup>9</sup> Artículo 97 de la Constitución española de 1978: “El gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”

<sup>10</sup> Artículo 117.5 de la Constitución española de 1978: “El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de Estado de Sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución”

aquella gestión de naturaleza mercantil y ejercida con fondos públicos, pero gestionada por los ejércitos; en concreto, deberá (viii) eliminarse la titularidad militar de empresas públicas y deberá (ix) retirárseles la capacidad de compra-venta de armamento u otros negocios, aun vinculados a su desempeño, capacidad que deberá ser del Gobierno. Este ámbito de neutralidad en política económica es, ahora mismo, uno de los graves problemas que adolecen las fuerzas armadas en casi todo Latinoamérica.

#### **d/ Civilización militar**

Las relaciones entre la sociedad y la institución militar, denominadas relaciones civiles-militares, nos sitúan (ii) ante el control político de la institución militar (supremacía civil), (ii) ante la participación del militar en la toma de decisiones políticas (neutralidad militar) y, por último, (iii) ante la divergencia o convergencia de la sociedad civil y las FAS. Moskos y Wood (1987), dentro del modelo de “relaciones civiles-militares” democráticas, tras un análisis de la evolución de la estructura militar y de su relación con la sociedad se refirieron a tres opciones de organización militar:

a/ tradicional o institucional, divergente

por tanto con su estructura social;

b/ civilizada u ocupacional; es decir,

convergente con su sociedad civil; y

c/ plural o segmentada, en la que lo civilizado y lo institucional conviven configurando una ecléctica vía media.

Tiempo después, esa idea de militar moderno, capaz de fundir lo mejor de los dos mundos (institucional y ocupacional) que daba lugar a un tipo de relaciones civiles militares plurales o segmentadas, ha dado paso al militar postmoderno. Para Moskos y Burk (1994), la postmodernidad irrumpe en un momento en el que se debilita el Estado-nación, en el que existe un menor consenso social respecto de que valores conforman el bien público y una gran dificultad para distinguirlo de lo colectivamente negativo. Esa ola de cambio social, político y cultural también alcanza al

militar creando un militar profesional postmoderno que será el arquetipo de unas nuevas relaciones entre la sociedad y sus FAS que ellos denominarán postmodernas y que se caracterizan por un cambio social en la percepción de las amenazas y de la probabilidad de la guerra, cambio que avala la reducción paulatina del presupuesto militar. Además, la disminución de la amenaza y la participación progresiva en misiones en recónditos lugares alejados de las preocupaciones prioritarias de la sociedad provoca una pérdida de la legitimidad moral que sustentaba la conscripción. Ello aboca a un modelo de FAS mucho más reducido y que tendrá por misión no la tradicional función defensiva del territorio, sino las nuevas misiones de paz y de intervención humanitaria. Esto supondrá que el militar esperado, no sea tanto el combatiente como alguien con habilidades en el manejo de la diplomacia, las relaciones internacionales y el trato con los medios de comunicación. El resultado es un nuevo tipo de relación civil-militar mucho más convergente. Por ello, problemas seculares como el papel limitado de la mujer en la orgánica militar, la exclusión de los homosexuales o la dificultad de aceptación de la objeción de conciencia como derecho, van a desaparecer. Así pues, la postmodernidad fortalece el cada vez más intenso proceso de convergencia que la sociedad civil y sus fuerzas armadas vienen desarrollando desde los años cincuenta.

Sin embargo, ese militar postmoderno, ambición actual de la mayoría de los Estados democráticos, puede ser una quimera durante una transición a la democracia en donde, ni los militares suelen ser demócratas en su gestión cotidiana, ni lo son sus valores, ni sus privilegios o sus métodos de reclutamiento. Sería incluso un error creer que estaremos ante el militar moderno o de modernidad tardía que Moskos y Wood (1987) describen para referirse al militar demócrata del periodo previo a la Guerra Fría o del de la Guerra Fría. Aquí estamos pensando en un militar ajeno a procedimientos y cultura democrática. Por tanto, (i) la eliminación de privilegios; pero no tanto en el sentido que antes

referíamos de Stepan (1988) entendidos como derechos o privilegios para ejercer control efectivo sobre su propio gobierno, sobre otras áreas ajenas a la militar o incluso sobre el Estado, pues esa sería una actividad más concreta de la supremacía civil, del control político de las fuerzas armadas. Aquí estamos pensando en privilegios sociales de los que sólo disponían ellos y con acceso vetado al resto de la ciudadanía: colegios, centros deportivos, economatos, asistentes personales, hípicas, becas de estudios, ayudas para huérfanos y así un larguísimo etcétera. Más complicado será conseguir una (ii) mayor proximidad a los valores sociales predominantes. Estamos ante un debate nada pacífico en el que me ubico próximo a Janowitz (1960) que postula un profesionalismo pragmático basado en a/ entrenamiento y formación, b/ conocimientos y práctica especializados, c/ cohesión del grupo y solidaridad, d/ autorregulación de la propia organización, y en el que cree que es esencial una quinta característica, e/ un esquema ético y sentido de la responsabilidad; es decir, una ética propia que refleja los valores y actitudes tradicionales en la milicia. Por ello, “una profesión implica actuar de acuerdo a una centralidad de valores y principios morales que orientan la actividad profesional” (Gutiérrez Valdebenito, 2002: 187). Pero a diferencia de Huntington (1957) que define esta profesionalidad militar como incompatible con los tradicionales valores civiles, Janowitz (1960) concibe la actividad militar como algo dinámico que evoluciona ajustándose a los cambios y defiende, por ello, la convergencia de valores entre las FAS y la sociedad y la cada vez mayor coincidencia entre las habilidades militares y las de los administradores y líderes civiles. En definitiva, bajo su paradigma, lejos de la separación radical de Huntington, la profesión militar se ha civilizado. En cambio, los datos del proyecto Cultural Gap para ERGOMAS<sup>11</sup> nos muestran cómo, para el

<sup>11</sup> ERGOMAS: *European Research Group on Military and Society*. El proyecto *Cultural Gap*, dirigido por Caforio, tuvo por pretensión cuantificar y especificar los elementos que configuran la diferencia que presenta

caso de España, pudiera pensarse que los resultados están en la línea de Huntington puesto que los valores de la sociedad y los de sus fuerzas armadas difieren sensiblemente (Haltinier y Weibull, 2007). Ello porque “ahondando en los valores que las futuras elites civiles y militares desean inculcar a sus hijos, así como los que entienden vitales para un militar, lo primero que se percibe es la grandísima coincidencia que existe entre ambos mundos en la determinación de los valores que esperan inculcar en sus hijos. Igualmente coinciden al precisar las cualidades que estiman más importantes en la milicia. El resultado de ambas coincidencias también supone que ambos colectivos creen que los valores civiles y militares, (...) son y deban ser distintos” (Martínez 2007: 145). Sin embargo, no vi entonces y sí ahora, existe coincidencia en qué valores se quiere para el mundo militar, esos que definen el esquema ético del que nos hablaba Janowitz y también hay coincidencia en qué valores queremos para un ciudadano. Eso es concordancia valorativa y eso es un sub-objetivo de consolidación logrado. Cuando Huntington nos habla de divergencia valorativa nos habla de militares que desean para sus hijos valores muy próximos a los suyos y por tanto, diferentes a los que el resto de la sociedad quiere para sus hijos. Pensar que los militares y los civiles hayan de tener los mismos valores para ser ciudadanos y para desempeñar los cometidos militares es olvidar

---

la cultura política de los militares y de los civiles en temas de seguridad y defensa. Para ello ERGOMAS ha realizado, a través de equipos nacionales -el español dirigido por mi-, encuestas, a lo largo del año 2002, a estudiantes universitarios de cuatro universidades (Universidad de Barcelona, Universidad de Burgos, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad de Granada) y a alumnos de academias de oficiales de los tres ejércitos (Zaragoza, Marín y San Javier), en tanto que futuras elites civiles y militares, así como entrevistas en profundidad a políticos, empresarios, periodistas y profesores de universidad, como elites consagradas. La hipótesis era que entre la sociedad y la milicia existe una falla cultural importante. El objetivo fue determinar los elementos concretos que componen esa diferencia. Los resultados pueden verse en Caforio (2007) y Martínez y Díaz (2007).

algunas de las peculiaridades esenciales de la milicia.

**Gráfico1.-** *Modificación al modelo segmentado*



El debate previo nos conduce, irremisiblemente a la distinción “institucionalismo-ocupacionalismo”. “Una institución se legitima en términos de valores y normas, es decir, de un objetivo que trasciende el interés individual en favor de un bien presumiblemente más alto” mientras que “el modelo ocupacional implica la prioridad del propio interés del individuo sobre el de la organización que lo emplea” (Moskos y Wood, 1987: 43 y 45). Algunos autores entienden que lo preferible era el incremento progresivo de los factores ocupacionales en detrimento del carácter institucional (Serra, 2008). Es decir, la reforma democratizadora de los ejércitos implica el incremento del ocupacionalismo. Como premisa, objeto que podamos entender que el institucio-nalismo es una categoría de los ejércitos no democráticos. No, los no democráticos de que partimos son un tipo de ejércitos autoritarios, si no totalitarios. Luego el paso del institucionalismo al ocupacionalismo será un objetivo cuando estén dentro de paradigmas procedimentales y legales democráticos, antes son otros los objetivos.

Pero llegados a ese punto, ni la homogeneidad institucional, ni la ocupacional son ventajosas. La vía ecléctica prima. Hoy hay necesidad de ejércitos que combinen aspectos institucionales y ocupacionales (Gráfico 1); “ejércitos en los que la tropa y la marinería serán preferentemente ocupacionales y en donde los mandos, sobre todo la oficialidad, serán más proclives a las pautas institucionales” (Martínez, 2007: 82). No obstante, dado que, en los momentos iniciales de una transición democrática, los militares suelen atarse a la institución, la tercera actividad que desarrollar para alcanzar el objetivo de civilización militar será (iii) hacer crecer el ocupacionalismo en detrimento de un, normalmente, apabullante institucionalismo. Si miramos el caso español, un 67% son institucionales, un 24% ocupacionales y un 7% mixtos (una mezcla de ocupacionalismo e institucionalismo) (Martínez 2003, 2007), aunque queda camino por recorrer, ya empieza a perfilarse la dinámica de ocupacionalismo en las bases e institucionalismo en las alturas.

Un buen mecanismo con el que conseguir que el institucionalismo rebaje su volumen es (v) reducir la endogamia y universalizar el reclutamiento, eliminando los privilegios de ingreso que pudieren tener los hijos de militar. Igualmente será interesante apostar por (iv) reclutamientos no tradicionales: las mujeres y los inmigrantes. Y por supuesto, acabar con rechazos homófobos que nada tiene que ver con la capacidad de los integrantes de la institución (vi) aceptando -mejor, haciendo visible lo que ya existe- la presencia de homosexuales dentro de las Fuerzas armadas.

## Conclusiones

He comenzado este trabajo aludiendo a que la transición es un proceso en el que, junto con la esfera política, interactúan y mutan otras muchas estructuras hasta conseguir llegar a ese punto de no retorno que llamamos consolidación democrática. Creo que nadie puede negar que, uno de los elementos que habrá de adaptarse a las nuevas reglas y procedimientos sean las Fuerzas Armadas; de

manera indudable si arrancamos de un sistema autoritario en el que ellas son parte de ese pluralismo limitado que define los autoritarismos (Linz, 2010: 156-65). Somos conscientes de que el trabajo esencial que habrá que acometer -nuestra hoja de ruta- será el de expulsar a los militares del poder a base de limitar los privilegios de que gozan las fuerzas armadas y que en ese proceso crecerá el conflicto, el enfrentamiento entre los militares y las jóvenes instituciones. Y que los militares querrán hacer valer su antigua posición de dominio para convertirse en actores negociadores del proceso transicional. Sin embargo, esa debe ser la primera lucha, el primer objetivo, el control democrático de las Fuerzas armadas mediante la supremacía civil. Ese es el único camino por el que luego acceder a la neutralidad militar y finalmente a la civilización militar. Con la consecución de estos tres objetivos destinados a la institución, habremos dado un inmenso paso en la consolidación democrática de las fuerzas armadas. En el recorrido que han de cursar desde el poder político hasta convertirse en una administración, la militar, al servicio del poder político. Nos restará todavía tener una administración poblada de demócratas. Tener unas fuerzas armadas en las que la cultura cívica, al igual que en el resto de la ciudadanía sea la regla general.

Estos cuatro objetivos (sub-objetivos si entendemos que la expulsión de los militares del poder es el Objetivo) se componen de múltiples acciones concretas que los desarrollan y perfilan hasta conseguir esa democracia global a la que se aspira cuando se inicia un proceso de transición. Así, entre otras muchas actuaciones, habrá que ahondar en la construcción sólida de Ministerios de Defensa y de la subsiguiente política militar. Hay que ser capaces de trazar con nitidez la línea que separa el correcto uso de la administración militar de la utilización interesada y torcida de lo militar. Hay que tener presente que el necesario descenso de los privilegios militares implicará, esencialmente al principio, un incremento de la conflictividad. Hay que sopesar la necesidad de la existencia misma de las FAS,

así como de sus funciones. Hay que alejar a los militares del orden público y del control y dirección de los servicios de inteligencia. Hay que mejorar el esencial e imprescindible control parlamentario de la política de seguridad y defensa. Y sin duda, el esfuerzo de los demás actores internacionales, de los sistemas políticos democráticos próximos que observan los esfuerzos de esos países por transitar a la democracia, ha de ser prestar la colaboración y tutela que se les requiera y, en el ámbito militar, potenciar las actividades multilaterales e inter-operables que ofrezcan a los militares en transición una nueva ventana profesional, sin duda, infinitamente más satisfactoria y para la mayoría, desconocida.

## **Bibliography of Works Mentioned:**

Agüero, F. (1995) Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada, Madrid, Alianza.

Alcántara, M. (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n1 11, CEC, Madrid (págs. 9-42).

Alexander, G. (2002) The Sources of Democratic Consolidation, Cornell University Press. Ithaca y Londres.

Almond, G. y Verba, S. (1970) La cultura Cívica, Fundación FOESSA, Madrid

- (1989) The Civic Culture Revisited, SAGE Publications, Londres

Bartolini, S. (1988) "Metodología en la investigación política" en Pasquino, G. et alt. Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza.

Caforio G. y Martínez, R. (2005) "The Spanish cadet in the European military context: A comparative analysis of the professional socialisation" Working Papers, n° 244 Barcelona, ICPS. (ed.) (2007) Cultural Differences Between the Military and Parent Society in Democratic Countries, Amsterdam, ELSEVIER.

Colomer, J. M<sup>a</sup>. (1990): El arte de la manipulación política, Anagrama, Barcelona.

Cotarelo, Ramón (ed.), Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986), Madrid, CIS, 1990.

Dahl, R. (1988) On democracy, Yale University Press.

- (1989): La poliarquía. Participación y oposición, Tecnos, Madrid.

Di Palma, G. (1990): To Craft Democracies, University of California Press, Berkeley.

Karl, T. L. (1990): "Dilemmas of Democratization in Latin America", en Comparative Politics, vol. 22, n1 4 (págs. 1-22).

Diamond, L et alt (eds.) (1995) Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers

- (1997a) Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives. The Johns Hopkins University Press, Baltimore

- (1997b) Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges. The Johns Hopkins University Press, Baltimore

- (1999) Democracy in developing countries. Latin America, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers

Gutiérrez Valdebenito, O. (2002) Sociología militar. La profesión militar en la sociedad democrática, Santiago de Chile, Editorial Universitaria S.A.

Haltiner K.W. y Weibull, A. (2007) "Value Orientations and Political Attitudes Among Future Military and Civilian Elites" en Caforio, G. (ed.) Cultural Differences Between the Military and Parent Society in Democratic Countries, Amsterdam, ELSEVIER.

Huntington, S.P.(1957) The Soldier and the State, Nueva York, Vintage Books.

Janowitz, M. (1960) The Professional Soldier, The Free Press, Macmillan Inc.

Linz, J. J. (1987): La quiebra de las democracias, Alianza, Madrid.

- (1990): "Transiciones a la democracia", en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n1 51, CIS, Madrid (págs. 9-33).
- (1992): "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", en Cotarelo, R. (Comp.), Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986), CIS, Madrid (págs. 431-457).
- (2010) Juan J. Linz Obras escogidas Vol.3. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios, Montero J.R. y Miley T.J. (eds.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid
- Linz, J.J. y Stepan, A. (Eds.) (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (1994) "Relaciones civiles militares en recientes transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina" Síntesis: revista documental de ciencias sociales, n° 11, pág. 77-85.
- (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Lipset, S. M. (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, n1 1 (págs. 69-105).
- Lleixà, J. (1986) *Cien años de militarismo en España*, Barcelona, Anagrama.
- Maravall, J.A., *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1982
- Martínez, R. (2003) "Tipología profesional de la futura oficialidad y suboficialidad del ejército español" *Cuadernos de Gestión y Administración Pública*, n° 3-4 págs. 195-218
- (2007) *Los mandos de las Fuerzas Armadas españolas del siglo XXI*, CIS, Madrid.
- (2008) "Les forces armées espagnoles: dernier bastion du franquisme?" *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 15 n° 1 págs. 35-53
- Martínez, R. y Díaz, A. (2007) "The Difficulties Faced by Civil-Military Relations Undergoing Constant Improvement in Spain since 1975" en Caforio, G. (ed.) *Cultural Differences Between the Military and Parent Society in Democratic Countries*, Amsterdam, ELSEVIER.
- Magre, J. y Martínez, E. (1996) "La cultura política" en Caminal, M. (ed.) *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid
- Maravall, J.M<sup>a</sup>. y Santamaría, J. (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Europa Meridional, Paidós, Buenos Aires (págs. 112-164).
- Morlino, L. (1982): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 93-150).
- (1986) "Proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado", *REIS*, n° 35, pág. 7-61.
- (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E., (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 53-78).
- (2009) *Democracias y democratizaciones*, Madrid, CIS
- Moskos, Ch. y Burk, J. (1994) "The Postmodern Military" en Burk, J. (ed.) *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, Boulder, Oxford.

- Moskos, Ch y Wood, F. R. (1987) *The military more than just a job?* Nueva York, Elmsford Park, Pergamon-Brassey's. cito mediante edición española de (1991) *Lo militar ¿más que una profesión?*, Madrid, Ministerio de Defensa
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986) *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. y Whitehead (1986), *Transitions from authoritarian rule : Southern Europe*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press
- Offe, C. (1992): "Vers le capitalisme par construction démocratique? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est", en *Revue Française de Science Politique*, n1 6 (págs. 923-942).
- Pridham, G. (1995) *Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth Publishing Company Limited.
- Przeworski, Adam (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 79-104).
- Putnam (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rustow, D. A. (1970): "Transitions to Democracy", en *Comparative Politics*, vol. II, n1 3 (págs. 337-363).
- Santamaría, J. (1982): "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español", en Santamaria, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 371-417).
- Schmitter, P.(1988): *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University/Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- Serra, N. (2002) "El control de las fuerzas armadas en la transición democrática" en *Fundación CIDOB, Nuevos temas de seguridad en América Latina*, Barcelona, CIDOB
- (2008) *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Random House Mondadori, Barcelona
- Shain, Y. y Linz, J.J. (1995) *Between States. Interim governments and democratic transitions*, Cambridge University Press.
- Stepan, A. (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 105-135).
- (1988): *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press.
- Torcal, M. y Montero, J.R. (2006) *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social capital, Institutions, and Politics*, Routledge, Londres.
- Tezanos, J.F. y otros, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989
- Valenzuela, S.(1990): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", en *Working Papers*, n1 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame.

Vidal Gómez de Travededo, F. (1993) “¿Tiene motivos el militar para sentirse tratado como un ciudadano de segunda?” en Seminario de Derecho de quinto curso: Derechos fundamentales y fuerzas armadas” AGM, Zaragoza.

Waisman C.H. y Rein, R. (2005) Spanish and Latin America Transitions to Democracy, Brighton, Portland, Sussex Academic Press.