

55/2017 26 de septiembre 2017

*Federico Aznar Fernández-Montesinos*

Repensando el liderazgo estratégico -  
12ª-. Aproximación institucional a las  
Fuerzas Armadas

## Repensando el liderazgo estratégico -12ª-. Aproximación institucional a las Fuerzas Armadas

### Resumen

Finalizada una serie de artículos preparatorios titulados «Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar» presentados a lo largo del primer semestre de 2017 como parte del Proyecto Nacional del Ministerio de Economía y Competitividad titulado *Liderazgo estratégico en España: de la historia a los retos futuros* liderado por el CSIC y con el propósito de profundizar en este empeño, se han sistematizado, refundido y ampliado los contenidos tratados hasta ahora añadiendo nuevas dimensiones hasta confeccionar una publicación que se va a hacer llegar sistemáticamente por capítulos semanales a lo largo de 2017 sin perder de vista la naturaleza integral de la misma. Todo ello desde la convicción de que falta una base nacional de la envergadura precisa para una temática tan capital como es el liderazgo estratégico y que una aportación hecha en clave militar tiene efectos sinérgicos en el mundo civil.

Este capítulo aborda la aproximación Institucional a las Fuerzas Armadas.

### Abstract

*Finalized a series of preparatory articles entitled "Reflections on strategic military leadership" presented during the first half of 2017 as part of the National Project of the Ministry of Economy and Competitiveness entitled "Strategic Leadership in Spain: From History to Future Challenges." Led by the CSIC and with the purpose of deepening this effort, the contents have been systematized, consolidated and expanded adding new dimensions to become a book. This publication will be systematically splitted and submitted in weekly chapters without losing sight of the integral nature of it. All this from*

*the conviction that a national base of the necessary size for a subject as capital as strategic leadership is lacking and that a contribution made from the military view has synergistic effects in the civil world.*

*This chapter is related the Institutional Approach to the Armed Forces.*

#### Palabras clave

Liderazgo Institucional, general, mando, cultura corporativa.

#### Keywords

*Institutional leadership, general, command, corporate culture.*

El liderazgo institucional a nivel de las Fuerzas Armadas, desde la perspectiva canadiense, lo llevan a cabo, en primer término, los oficiales superiores destinados en puestos clave, después los órganos de apoyo a sus decisiones y, en tercer término, aquellos que cuenten con capacidad para influir. Para el logro de tal propósito, como primera condición, estos líderes necesitan comprender el sistema institucional en cuyo marco operan<sup>1</sup>. Estas autoridades tendrán como responsabilidad pivotar hacia arriba con el límite inferior del ámbito estratégico hacia el denominado «estratégico militar» y hacia abajo con lo táctico.

Como ya se ha señalado, en el líder de nivel superior cumple la responsabilidad de fijar el marco, el escenario en el que los niveles de decisión inferiores van a desarrollar sus acciones. También les fija objetivos y dota de directrices para su consecución. Y este proceso se extiende secuencialmente hacia abajo con lo que se articula y adapta el sistema. Una cultura común y la educación de los decisores conforme a los requisitos de las funciones que van a detentar en los diferentes niveles garantiza la coherencia de la respuesta.

Se hace preciso crear estructuras que no solo permitan sino que también aseguren la convergencia de ambas actividades a alto nivel. Ese crisol es necesario por más que la política debe ser la que prevalezca, dotada eso sí de una sólida base de conocimientos, construido sobre la base del mejor asesoramiento posible.

Aun es más, tomando en consideración que las estructuras de las Fuerzas Armadas suelen desarrollarse de forma lineal y por niveles, han de preverse en todos ellos diferentes espacios que sirvan igualmente de crisol y hagan posible la interacción de los elementos militares en sus distintos niveles y, en su caso, de los políticos para asegurar la adecuada integración de lo militar en su contexto (económico, social, legal...).

La situación de las Fuerzas Armadas dentro del Estado se ve en forma más clara cuando se las examina a través del criterio institucional, o lo que es lo mismo, como una creación de la sociedad para los fines de su defensa y seguridad.

Es una mirada horizontal en la medida en que se las mira desde la sociedad pero que también puede y debe proyectarse en el tiempo para obtener así una referencia más, en absoluto la única.

---

<sup>1</sup> VV. AA. *Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution*. [www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca](http://www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca).

### El desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas

Las ideas de Estado y Ejércitos pueden plantearse como conceptos similares porque históricamente el poder militar es originario, germinal respecto del poder político<sup>2</sup>. Así, existía una clara alineación entre poder militar y poder político, cuando no una tendencia a la captura del segundo, una propensión cuasi «natural» que siempre ha inquietado, como no podía ser menos, a todas formas de gobernación a lo largo de la historia.

En los pueblos primitivos, la guerra era una ocupación ocasional; no existían Ejércitos organizados ni, por tanto, una casta específicamente militar. Se recogía la cosecha, y después se hacía la guerra con las herramientas utilizadas para la caza, volviéndose a continuación a las actividades agrícolas.

Pero, en el Neolítico, al aparecer excedentes de producción —que permiten a las sociedades costear su mantenimiento— y una cierta organización —que hace posible distinguir entre un agregado de individuos y una sociedad— un grupo de hombres comienza a especializarse; con ello se profesionalizan los Ejércitos y se hacen permanentes, dando un mayor peso al aparataje del poder.

La organización social era muy rudimentaria —la guerra al decir de Clausewitz es un acto social: no es la misma la guerra que realiza un pueblo pastor o un pueblo agricultor— y existía una débil interrelación entre sociedad y territorio; de hecho, los vencedores no se adueñaban de territorios sino que simplemente expulsan a sus enemigos. Las guerras eran, hasta entonces, una sucesión de grandes algaradas que se sofisticaron con el desarrollo de las sociedades, siendo su capacidad bélica un signo distintivo de ello. Usando palabras de sir Walter Bagehot: «La civilización empieza porque el principio de la civilización es militar»<sup>3</sup>.

Solo el genio de la antigua Atenas y de la vieja Roma supieron crear, respectivamente, las condiciones filosóficas y jurídicas precisas para que el poder político y el poder militar se diferenciaron<sup>4</sup>. Cada tiempo, cada sociedad, tiene sus propias formas e instrumentos de gobernación que a su vez dependen del sistema de valores vigente. Desde que

<sup>2</sup> CARRO MARTÍNEZ, Antonio. *El Estado y las Fuerzas Armadas*. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>.

<sup>3</sup> BAGUEHOT, Walter. *Phisic and Politics*. Boston: Beacon Press 1956, p. 32.

<sup>4</sup> CARRO MARTÍNEZ, Antonio. *El Estado y las Fuerzas Armadas*. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>.

Cicerón pronunciara en un célebre discurso ante el Senado romano el *Cedant arma togae* («que las armas cedan ante la toga»), significando con ello la preeminencia de lo civil, han transcurrido no pocos avatares.

El Renacimiento incorpora el desarrollo del aparato del Estado y la creación de Ejércitos permanentes profesionales dependientes de la Corona, tan lejanos de las mesnadas medievales o de la servidumbre del poder feudal, diferenciándose claramente la rama política de la militar, que acaban paulatinamente por pertenecer a campos distintos en el siglo siguiente. Fundir un cañón de valor militar requería un gran despliegue de medios y una organización solo al alcance de la Corona<sup>5</sup>. La difusión de las armas de fuego y la necesidad de un menor adiestramiento acercó el pueblo a los Ejércitos y reforzó el creciente papel del rey en detrimento de la aristocracia<sup>6</sup>. En palabras de Tilly: «La guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra»<sup>7</sup>.

Precisamente este autor utiliza cuatro escenas para describir la evolución de las relaciones Estado-Fuerzas Armadas. En la primera, el rey lleva espada y dirige a su propio Ejército; en la segunda, el rey lleva un glorioso atuendo y negocia con los condotieros; en la tercera, lleva ropas regias y habla con sus ministros; en la última el rey con traje de calle negocia con los grandes poderes civiles. A ellas les da los títulos de patrimonialismo, mediación, nacionalización y especialización<sup>8</sup>.

Y es que el engranaje de las Fuerzas Armadas en el aparataje estatal, ha precisado de siglos de desarrollo en arabesco en los que se han ido modificando los cometidos asignados y especializándose. La democracia, en Occidente, es el triunfo de la sociedad civil. Los modernos sistemas institucionales están contruidos desde los códigos axiológicos occidentales y más en concreto sobre el valor en el que históricamente ha encontrado su fuente principal de progreso, la duda cartesiana, la desconfianza, sobre la que se ha generado toda una arquitectura institucional. En Occidente, los Ejércitos han

---

<sup>5</sup> PIZARRO PIZARRO, José A. *La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea*. Tesis doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia 2007, p. 17.

<sup>6</sup> ENGELS, Federico. *Temas militares*. San Sebastián: Equipo Editorial S.A. 1968, p. 19.

<sup>7</sup> TILLY, Charles. *The formation of National states in Western*. Nueva Jersey, EE. UU.: Europe Princenton 1975, p. 42. Ballesteros Martín, Miguel Ángel. «La Estrategia de seguridad y defensa». Monografía n.º 67 del CESEDEN. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI, p. 49.

<sup>8</sup> TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial 1992, p. 300.

pasado de ser la columna vertebral sobre la que se configuraba el Estado a convertirse en su brazo armado.

Las Fuerzas Armadas encarnan el poder coercitivo del Estado y han ocupado, un lugar privilegiado en sus estructuras. Además, toda institución puede tener intereses de su propio cuño que no tienen por qué hallarse completamente alineados con los del Estado. El problema que entraña este encaje en el entramado institucional parece finalmente superado mediante fórmulas aceptadas que han configurado el espacio, la forma y el marco en que se desarrollan y el control civil —político; se habla de control civil para incidir en la necesidad de un liderazgo de lo militar construido, en fondo y forma, desde la perspectiva social— por más que puntualmente pueda surgir alguna tensión, normal por lo demás en un sistema de balances y contrapesos como es una democracia consolidada y aceptada por un sistema internacional que, además, no consentiría en otra cosa. Como decía el duque de Wellington: «Puedes hacer lo que quieras con una bayoneta, salvo sentarte en ella»<sup>9</sup>. El poder, para pensadores como Arendt, no es solo capacidad de destrucción o de negación, eso es muy primario, sino en su lado positivo capacidad de construcción, de hacer.

En esa situación y dada la filosofía de la duda que se encuentra en la raíz de la democracia, resulta natural la desconfianza —aun sin entrar en el análisis de los sucesos históricos— ante una fuerza que acumula un poder que en un momento dado puede por sí misma ser capaz de sojuzgar a todas las demás. No es tanto un problema moral o de buena voluntad, como de diseño, de arquitectura institucional, de encontrar una forma de desactivar ese desequilibrio de poder y restituir su balance.

### La institución militar

El sociólogo norteamericano Edward Alsworth Ross, a comienzos del siglo XX, al estudiar la naturaleza de las instituciones, encontró algunas características comunes a todas ellas, la primera de las cuales es que se está ante un concepto o idea, que representa la necesidad a satisfacer por la institución; una misión concreta; una estructura, es decir, una organización propia y los instrumentos necesarios para poder cumplir su función; una permanencia o durabilidad, lo que es un principio básico de la

---

<sup>9</sup> HOBSBAWM, Eric. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones Crítica 2007, p. 35.

institución para el mantenimiento de su continuidad; una autoridad propia, que es esencial para que la institución pueda cumplir los fines de su creación; un código, o sea, un conjunto de leyes, reglamentos, normas y preceptos (inclusive formalismos), que son los que rigen la vida y a los cuales deben ajustarse los individuos que componen la institución; el personal como factor indispensable para que la institución pueda cumplir su misión, aun cuando no es su esencia.

Analizando a las Fuerzas Armadas a la luz de lo expuesto, el general Agustín Alcázar deduce que estas son una creación especial de la sociedad organizada en forma de Estado para asegurar su existencia; que están constituidas por fuerzas organizadas, armadas e instruidas convenientemente de acuerdo con su función; que su misión principal es defender a la nación; que su existencia es permanente, lo cual da lugar a una tradición; que tienen un sistema de autoridades de mando y de administración y se encuentran escalonadas jerárquicamente lo que asegura su control; que tienen un conjunto de leyes, reglamentos, etc., que aseguran su vida material y espiritual; que el personal que las integra en parte es permanente y en parte transitorio, de modo que el primero cubre los cargos directivos y mantiene vivo el espíritu y tradición de la institución. Cuentan además con una naturaleza dual, toda vez que son simultáneamente una profesión y una burocracia gubernamental, lo que contribuye a su robustez<sup>10</sup>.

El militarismo es la preeminencia social de los valores militares. Un caso extremo lo proporciona Esparta, una sociedad concebida para la guerra. Cuenta la leyenda de los argonautas como Jasón, por indicación del rey Eetes, aró un campo y sembró los dientes de dragón que aquel le había entregado; al poco, estos se transformaron en hoplitas (llamados *spartoi*, literalmente «los hombres sembrados»). Pero siguiendo los consejos de Medea, la hija de aquel, les lanzó piedras entre medias haciendo que se mataran mutuamente.

La educación espartana, la *egogé* (ἄγωγή) era un sistema educativo de signo colectivo y organizado por el Estado que comenzaba a los siete años en que se apartaba al niño de su familia y se le proporcionaba instrucción militar, estando en filas hasta la edad de 30 años, a diario comía con sus compañeros de infancia; era un requisito indispensable para la plena ciudadanía. Esta educación junto a la militarización de las vidas privadas y

---

<sup>10</sup> VV. AA. *Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution*. [www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca](http://www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca).

públicas y el rechazo del individualismo, era el signo más destacado de la cultura espartana. El conde de Mirabeau llegó a decir, en un caso similar y en este sentido: «Otros Estados tienen ejércitos. En Prusia el ejército tiene un Estado».

El pretorianismo por su parte está asociado a una intervención de las Fuerzas Armadas en la actividad política, es por tanto un militarismo dirigido hacia el interior, algo propio de Estados con un bajo nivel de desarrollo institucional, esto es, de Estados débiles que son igualmente productos de sociedades igualmente débiles.

### Organización de la defensa

Las tres políticas de Estado clásicas por su carácter sustancial y, consecuentemente, poco sujetas a cambios y con muchos espacios en común, son interior, exteriores y defensa. Por ello precisan de circuitos y sistemas de coordinación tanto a nivel horizontal como vertical que garanticen el desarrollo de una acción cohesionada y coherente, lo cual requiere, a su vez, que sus miembros compartan objetivos y propósitos, es decir, que no exista incompatibilidades en sus agendas políticas.

Básicamente, la política exterior debe ser una prolongación natural de la política interior del país, mientras la política de defensa debe culminar la política exterior y adaptarse a ella. Esto, a veces, resulta extraordinariamente difícil porque precisa de la armonización de distintos modelos culturales construidos sobre sistemas de referencias diferentes por más que empleen el mismo lenguaje. Y no solo esta política sino también la política industrial en los aspectos de defensa que se consideren, la política laboral.

En la Constitución española (artículo 97) se asigna al gobierno en su conjunto la dirección de «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». De esta manera la defensa se integra como un órgano sectorial más de la estructura general del Estado al tiempo que la dota de contenido, valores y principios y deja fijado el marco ideológico y referencial desde el que operar. Ese es el marco en el que todas las políticas convergen, pero hay que tratar de que también lo hagan en niveles inferiores con vistas a propiciar el efecto sinérgico.

Esto se consigue con medidas como la divulgación de la cultura de defensa en el ámbito de los altos niveles de la dirección del Estado así como entre significados representantes de la sociedad civil con el propósito de hacer más efectiva la colaboración y crear

espacios de interacción y el encuentro. Esta labor es muy común a nivel internacional como refuerzo de la política de defensa, y en el caso español, la lleva cabo el CESEDEN (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional).

De esta manera, por un lado, se introduce o fortalece la referencia de la seguridad y defensa en la aproximación a cualquier problemática por parte de la Administración del Estado y, por otro, se generan contactos con miembros de esta fomentando el que se explore en los factores y problemáticas comunes, se favorezca el mutuo conocimiento, se desmonten clichés, se creen canales informales de comunicación, incentivando y facilitando a un tiempo la actuación sinérgica y transmitiendo un mensaje a la sociedad. A la cabeza de la seguridad y defensa estará el jefe del Estado como jefe de las Fuerzas Armadas pero cuya actuación se encuentra sometida a refrendo (expreso, presunto o tácito) del gobierno, quedando su dirección ejecutiva, en los sistemas no presidencialistas, en la práctica en manos del presidente del Gobierno cuya función primordial es dictar las grandes líneas de la política de defensa, en el caso español, la Directiva de Defensa Nacional, un documento prominente en este sentido. En la legislación española (Ley 50/97) le asigna la función de «dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar».

Su función es esencialmente generalista y también referida a los aspectos más notables que se refieren a esa política. Los temas de tanta gravedad como los de la defensa, como resulta lógico y natural, no pueden escapar a su tutela, si bien esta no puede ser completa, toda vez las especificidades y dedicación que demanda la gestión de una problemática tan relevante como lo es la defensa. Bajo el presidente se encuentra el ministro de Defensa que se ocupa de estos aspectos. Mención especial merece su liderazgo ya que tendrá gran relevancia debido a que es en él en quien se personaliza el sector defensa, pivotando entre lo político y lo estratégico-operativo y obrando de supervisor cuando no de líder<sup>11</sup>.

El cuerpo legislativo español le asigna a modo de misiones tareas como: el desarrollo y ejecución de la política de defensa; asistir al presidente del Gobierno en la dirección

---

<sup>11</sup> GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime. «Liderazgo estratégico en defensa». *Security and Defense Studies Review*. CHDS n.ºs 1-2, vol. 12, invierno 2001.

estratégica de las operaciones; dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas bajo la autoridad del presidente del Gobierno; determinar y ejecutar la política militar; y dirigir la Administración Militar.

Habrán distintos estilos coincidiendo con distintas políticas y también con distintas agendas. La actitud simbólica del ministro marcará mucho la relación político-militar y por ende también en la forma en que procede a ejercer su autoridad.

El Ministerio buscará promover la interacción a distintos niveles. Así, respecto de los asesores del ministro de Defensa, es común que esté compuesto por dos equipos. Uno político, destinado a asesorar sobre la coyuntura, y el otro equipo militar destinado a los estudios y temas técnicos. De esta manera y al más alto nivel e incluso dentro de la misma estructura, se trata de buscar la convergencia de lo militar en el marco de lo político.

Todas estas ideas se sintetizan muy bien en el Real Decreto que, en el caso español, establece la organización básica de las Fuerzas Armadas:

«En la organización militar, la estructura operativa, bajo la dirección estratégica del presidente del Gobierno y el ministro de Defensa, auxiliados por el jefe de Estado Mayor de la Defensa, emplea las capacidades militares. En este marco, el concepto de eficacia operativa debe entenderse como el resultado de la sincronización y adecuación de las actividades de los diferentes componentes de las FAS, de manera que se asegure la unidad de esfuerzo en el cumplimiento de las misiones encomendadas, de acuerdo con la estrategia militar definida por el jefe de Estado Mayor de la Defensa y las capacidades militares propuestas por este al ministro de Defensa para posibilitar su materialización... de acuerdo a los intereses nacionales, manteniendo la capacidad de autonomía nacional, acción conjunta y disposición para actuar con otros instrumentos del Estado»<sup>12</sup>.

Esta estructura es estática, teniendo un desarrollo funcional, en forma de estructura operativa sobre el que debe de desplegarse un liderazgo que suple aquellos aspectos a los que no puede llegar el mando y que se materializa en forma de una inspiración al sistema que facilite la concreción del trabajo de los ejércitos en operaciones.

---

<sup>12</sup> Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas en un Estado moderno constituyen así una institución profesionalizada, estructuralmente burocratizada y que desarrolla una labor de servicio a la comunidad con un elevado grado de motivación.

El sistema político que sirve para su control debe ser fuerte, contar con una legitimidad reforzada, con vistas a la gestión de todo este aparataje. Es más un conflicto se inicia habitualmente con una delegación de poder en el comandante de escena; es por ello por lo que, sin un liderazgo político fuerte, se corre el riesgo de perder el control político sobre el conflicto e iniciar una funesta deriva militar.

En tanto que la institución genera cuatro productos que se encuentran referidos al éxito en la misión y que son esta, como producto principal, la integración interna, el bienestar de sus miembros y su compromiso. El conjunto constituye un sistema de sistemas abierto, con entradas internas y externas y un doble sistema de *feedback* referido a un contexto externo próximo y a uno lejano complejo<sup>13</sup>.

Son, pues, una parte esencial de ese Estado burocrático cuya justificación es la prestación de un servicio público de primer nivel, la seguridad. Una naturaleza reforzada por el hecho de que la institución tiene un alto grado de profesionalidad, fenómeno que se encuentra potenciado al máximo cuando el control civil sobre las Fuerzas Armadas es intenso y las relaciones civiles-militares fluidas. Las Fuerzas Armadas constituyen una prolongación del Estado moderno, ejecutan una parte de su política y asesoran en su diseño<sup>14</sup>. Consecuentemente, los líderes institucionales deben promover la integración organizacional con vistas a alcanzar la mayor efectividad.

Además pueden prestar servicios adicionales vinculados a otras áreas de actividad como, por ejemplo, la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, tal como hemos expuesto más arriba.

Todos estos elementos, a saber, la dependencia del Estado, la organización burocrática, la profesionalización y el control civil de la institución constituyen la base de su legitimidad, reforzada, si cabe, por el carácter permanente, histórico, de la institución

<sup>13</sup> VV. AA. *Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution*. [www.cda.cfi-ilfc@forces.gc.ca](http://www.cda.cfi-ilfc@forces.gc.ca).

<sup>14</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, Ángel. «Las Fuerzas Armadas como servicio público: percepción y realidad». Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). <http://gees.org/articulos/las-fuerzas-armadas-como-servicio-publico-percepcion-y-realidad>.

en comparación con el elevado dinamismo de una política, que conlleva obligadamente cambios cíclicos en el mandato<sup>15</sup>.

Así, mediante esta renovación periódica de las cúpulas de las instituciones gubernamentales, sus miembros, sus ideas, su cultura, permanecen mientras sus líderes y representantes se van sucediendo, lo que de paso es saludable pues obliga al cambio y la renovación, recordando, de manera simultánea, que nadie es propietario de una institución y que esta es responsable ante la sociedad de la que surge, a la que pertenece y de la que depende, lo que, de paso, dota de una gran estabilidad y trascendencia al sistema.

Su liderazgo las legitima al tiempo que las instala en la sociedad, en la democracia y asegura su inserción en el aparataje institucional del Estado, promoviendo una actuación concertada, coherente y sinérgica del conjunto. Continuidad, democracia, legitimidad, coherencia y cambio quedan de este modo ligados.

Como organizaciones de masas, las Fuerzas Armadas tienen su propia doctrina y métodos de trabajo, como ya se ha visto en capítulos anteriores que, aunque pueden variar, son poco flexibles e imponen por razones técnicas sus plazos y calendarios a la agenda política. El resultado es toda una cultura referida a la gestión de la violencia y el control de las armas, algo altamente deseable ya que el uso de estas requiere de unos altos estándares de profesionalidad.

La Administración Militar se integra como una parte más de Administración General del Estado cuyas reglas y principios asume. El poder de dirección existe dentro de esta, pero no se atribuye a las personas sino a los órganos y, desde luego, sin relación alguna con los conceptos de «mando» ni de «liderazgo». La personalización comienza propiamente a nivel político mientras que la maquinaria se mantiene «neutra» y atenta a unos principios que se pretenden superen cualquier coyuntura. Como reza el artículo 103 de la Constitución Española: «La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho». Esto, como no podía ser de otra manera es válido para el régimen militar.

---

<sup>15</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, Ángel. «Las Fuerzas Armadas como servicio público: percepción y realidad». Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). <http://gees.org/articulos/las-fuerzas-armadas-como-servicio-publico-percepcion-y-realidad>.

Y es que en el ámbito militar las decisiones de la Administración tienen consecuencias directas sobre la vida y bienestar de las personas, y hasta de las familias; por eso, la justicia, imparcialidad y neutralidad de la Administración obligan, aunque solo sea por su propio beneficio, a la ejemplaridad, a decisiones impersonales, al pitagorismo, es decir a técnicas matemáticas que no solo eviten el favoritismo sino que sean expresión de la pureza y rectitud del proceder. Con todo, la Administración debe realimentarse con el conocimiento del material humano que maneja y esto, al igual que suponía en las Administraciones Públicas, obliga a conciliar nuevamente flexibilidad y rigor.

Consecuentemente, el liderazgo bien ejercido en el ámbito de la Administración Militar debe pretender reintroducir el componente humano en el seno de la Administración con pleno sometimiento a normas y principios, pero también esforzándose por mantener la ejemplaridad que debe rodear su actuación. En este contexto, compensar adecuadamente todas las variables implicadas y ser ejemplar al mismo tiempo es una tarea poco menos que hercúlea y nunca suficientemente bien gratificada.

Las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única, esto es, un conjunto integrado por las diferentes formas de acción específicas de cada uno de sus componentes. En algunos países, otros cuerpos (Marines, Guardacostas...) o las organizaciones policiales pueden formar parte de ellas, si bien en los países occidentales suelen tener una doble dependencia de los ministerios de Defensa e Interior.

La globalización y el proceso de interconexión que trae consigo, es un fenómeno decisivo para entender la problemática del siglo XXI, un siglo de confusión como resultado de la mezcla de categorías que demanda la necesidad de proyectar una respuesta integral, con toda la problemática que ello plantea y que obliga a la interacción entre categorías que hasta hace poco se consideraban excluyentes y no mantenían relaciones entre sí.

Las llamadas nuevas guerras (como el terrorismo, la guerra híbrida...) con modelos de enfrentamiento que trascienden las fronteras cuando no usan esta para su propio beneficio, están fortaleciendo la sustitución de la defensa, el modelo militar de aproximación a los problemas, por un término más amplio y difuso como lo es la seguridad, con el que se favorece la acción conjunta de estas instituciones que superan los modelos de fronteras geográficas (interior para las policías y exterior para las Fuerzas

Armadas) e ideológicas (la distinción entre soldado, mercenario, delincuente, terrorista...) poniendo así la base para una respuesta integral.

Los Ejércitos fortalecen las sociedades a las que sirven, acrecientan su capacidad de resiliencia, asumiendo con carácter ordinario o extraordinario funciones de gestión de crisis, ya sea como actor principal o secundario y de refuerzo. Y es que se encuentran ligadas a los símbolos de las sociedades. Los símbolos ayudan a definir el grupo y posibilitan el identificarse con aquel. Las Fuerzas Armadas son una escuela de ejemplaridad al tiempo que un símbolo de sus sociedades, en las que se combina virtud cívica y conducta individual. Recuperar los símbolos es recuperar la sociedad como espacio de relación y como unidad de futuro. Por eso los Ejércitos ayudan a la vertebración de las sociedades y a su resiliencia.

Además las Fuerzas Armadas cuentan con características propias por su formación y cultura que las hacen especialmente aptas para las labores relacionadas con la prevención y respuesta a crisis, posibilitando su uso en un amplio espectro de funciones con resultados aceptables. Su actuación coordinada junto con otros colectivos dotados de otras características y ventajas comparativas puede enriquecer y hacer más completa la respuesta, o en su defecto, realizar labores de apoyo que liberen a los actores principales de tareas auxiliares.

Junto a los apoyos puntuales o logísticos que pueden prestar a la gestión de crisis, no pocos países cuentan además con unidades especializadas en tales menesteres. En el caso de España se dispone de la Unidad Militar de Emergencias (UME) con una cultura específica y una práctica que permite la construcción de la respuesta y se encuentran muy rodadas.

Las organizaciones internacionales son también asimilables a las instituciones en la medida en que su consolidación las dota de una larga proyección generando una cultura corporativa propia y específica, un modo de hacer las cosas que trasciende y desarrolla sus propias tradiciones, mecánicas de decisión y criterios acerca de lo importante y las referencias de aproximación a los problemas. Para una debida representación no basta con situar a personas en la cúpula y puestos claves, sino que se precisa dotarlas de cuadros medios nacionales, toda vez que las iniciativas puestas en marcha desde abajo son muy difíciles de detener por cuanto que adquieren una notable fuerza ascensional al

tiempo que se priva a la cultura de la organización de una contribución nacional acorde al esfuerzo económico desarrollado por el país.

### **Relaciones cívico militares**

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, de su adaptación a la realidad internacional así como a los valores y principios de la sociedad de la que surgen es o debe ser una constante. Los Ejércitos reflejan, aproximadamente, a sus sociedades no menos que a la época en la que desarrollan sus funciones. Por eso, en el siglo XXI deben ser una imagen especular de las sociedades a las que pertenecen y cuyos códigos de valores comparten sin exclusiones ni ideológicas ni de ningún otro tipo, pues de esa manera ganan en representación y legitimidad.

Una de las principales tareas de los líderes institucionales debe ser, consecuentemente, evitar por todos los medios que se produzca tal separación facilitando una comunicación permanente. Los líderes institucionales tienen la obligación de explicar al conjunto de la sociedad los porqués del proceder de las Fuerzas Armadas. Esa nunca será una tarea baldía sino todo lo contrario, una de las obligaciones más trascendentes e inherentes al cargo al tiempo que una obligación democrática.

Y es que los Ejércitos no son autorreferentes, tienen su razón de ser en los objetivos a los que sirven, en su vocación de servicio, en la sociedad de la que surgen. Si el mundo y la sociedad cambian, las Fuerzas Armadas deben también hacerlo. No puede ser de otra manera. Las Fuerzas Armadas son una institución de su tiempo cuya valoración debe acometerse, sin descuidar la perspectiva histórica pero también y sobre todo poniéndolas en relación con otras instituciones de su época; en esta última comparación se encontrará realmente su modernidad o atraso.

Las instituciones no son eternas ni responsables de nada pues son grupos humanos, entes organizativos que se renuevan con sus miembros, razón por la que no cumple exigirles ninguna responsabilidad por nada, ya que la responsabilidad, desde el código de Hamurabi o desde el libro del Levítico no pasa de padres a hijos, y mucho menos cuando ni siquiera son familia.

En fin, la profesión militar se ha transformado desde la posición tradicional del guerrero heroico en una función que incluye características que se pueden calificar como directivo-administrativas. Es más, la oficialidad se compone de una mezcla de gestores, líderes

heroicos y especialistas técnicos, de modo que un oficial puede llegar a encarnar diversas combinaciones de estos elementos. O todas ellas en diferentes momentos de su trayectoria.

Las Fuerzas Armadas en su dimensión tradicional, obedecían a un esquema institucional; esto es, se dotaban de los valores precisos para el desempeño de sus cometidos, al margen de los propios de la sociedad de la que se encontraba desconectada. Era una opción vocacional en la que los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas se encuentran alineados con los de la institución. En realidad, esto no era posible ni real porque no se trata de compartimientos completamente estanco; sin embargo, la profesionalización de las Fuerzas Armadas en el mundo occidental tras la caída del muro, podría contribuir a ese componente de estanqueidad.

La opción ocupacional desmitifica a las Fuerzas Armadas a las que considera una profesión más, sin unos valores específicos ni diferentes de los propios de la sociedad, con lo que el problema de las relaciones cívico militares queda desactivado desde su base; sería un trabajo económicamente cuantificable que no exige de códigos axiológicos especiales ni diferentes de los propios de la sociedad, habiendo una identificación plena entre uno y otro colectivo con transvase permanente de referentes. La cuestión es que esta aproximación economicista es insuficiente para un espacio de voluntad y riesgo como lo es la guerra.

No obstante, es preciso referir que, para algunas escuelas, en un grupo humano lo esencial no son tanto los resultados obtenidos o los intereses personales satisfechos, sino la calidad de la relación y el sentido de pertenencia; esto es, los valores grupales predominantes y el trato recibido priman sobre el resto de los factores constituyéndose en la principal medida de la satisfacción de los miembros del grupo. De esta manera determinan el tipo de relación a largo plazo por encima de la mera satisfacción de los intereses personales o el logro de ciertos objetivos materiales. Los valores y el trato grupales sustentan así la identidad y la autoestima colectivas y son el elemento que asegura la fidelidad del individuo al grupo<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> TYLER, T. R.; HUO, Y. J.; Lind, E. A. «The two Psychologies of Conflict Resolution: Differing Antecedents of pre-Experience Choices and Post-Experience Evaluations». *Group Processes and Intergroup Relations*, 2, 2, 1999, pp. 99-118.

Atendiendo a estas circunstancias, el modelo pretendido para los modernos ejércitos profesionales es una fórmula híbrida, una solución de equilibrio, entre los modelos ocupacional y vocacional; esto es, un modelo con una cierta desmitificación de lo militar y que implica una mejor comunicación entre los Ejércitos y su sociedad, algo crítico para unas Fuerzas Armadas profesionales. Simultáneamente, los Ejércitos mantienen sus peculiaridades —culturales y organizativas— en cuanto que instituciones y demanda algo más que una ligazón meramente económica a sus miembros aunque diluye un tanto el nivel de compromiso exigido y, por tanto y en reciprocidad con lo demandado, las expectativas profesionales correspondientes a una justa y equilibrada respuesta.

En Occidente y en la actualidad, todos los miembros de una sociedad, militares incluidos, comparten sus valores, sus ideales éticos; cosa distinta, como se ha visto, son las actitudes y en eso sí puede haber diferencias. Las Fuerzas Armadas exigen de sus miembros un mayor compromiso, lo que puede decantar en actitudes distintas, pero eso no hace a los militares diferentes del resto de los miembros de las sociedades de donde se les extrae ni los sitúa en su vanguardia.

En cualquier caso y como elemento común a todos los autores, las claves para superar estos problemas pasan por un buen enlace entre Fuerzas Armadas y sociedad. Esto les obliga a ser visibles, a interesar, a comunicar, a convencer. La comunicación es una asignatura aún pendiente en todos los Ejércitos, pese a lo mucho que se ha avanzado en la materia; al prosaísmo militar, al laconismo que tan poco gusta de la propia vanagloria, tal vez le resulte difícil captar la nuclear naturaleza de explicar el esfuerzo, las razones y los logros a la ciudadanía. Son las labores de conciencia de defensa imprescindibles para fortalecer la trinidad clausewitziana (líderes, pueblo y Fuerzas Armadas) sin cuyo correcto engarce ningún resultado es satisfactorio y las políticas se tornan en frágiles y problemáticas.

Es más, la asignación de partidas presupuestarias depende de la importancia social de la defensa. Los recursos, de común, son inferiores a las necesidades. La economía siempre ha sido la gestión de los recursos escasos. En tiempos de paz, son los recursos los que determinan la estrategia de defensa.

El pueblo, en democracia, es soberano. Y sí no se explica bien su necesidad, su utilidad y el uso que se hace de los fondos, o este no lo entiende así o no lo acepta, los resultados no cubrirán las expectativas. Hay que explicar lo que las Fuerzas Armadas están

haciendo, sus porqués y sus beneficios, subrayando, como no puede ser de otra manera, que se da cumplimiento a un mandato democrático. Esto, explicar y explicarse, nunca se hará suficientemente por más que se reitere. No en vano, la política se encuentra asociada al uso de la palabra.

Los problemas importantes, porque lo son precisamente, se discuten. Y cuanto más se discutan, más importantes. Las políticas de defensa precisan de un diálogo integrador en todos los foros, y especialmente en el más relevante: el Parlamento, esto es, entre los representantes de la soberanía nacional. Los partidos políticos deben de ser informados de todo y se debe contribuir a su preparación en una problemática tan específica y técnica como la militar. Una política fuerte y prolongada en el tiempo (desde que se comienza el diseño de un barco, por ejemplo, hasta que este causa baja pueden transcurrir 70 años) como debe serlo la de defensa solo puede construirse desde el consenso, y para que este exista, el diálogo entre las fuerzas políticas es una necesidad. No podemos zanjear este apartado sin concluir que no existe una poción mágica que resuelva todos los problemas de encaje, ni tampoco una explicación monocausal o unilineal que pueda describir de forma plenamente satisfactoria la dinámica de las relaciones civiles militares en todos los casos.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Analista del IEEE*

56/2017      27 de septiembre 2017

*José Pardo de Santayana Gómez de Olea*  
Federación Rusa y yihadismo  
radical

## Federación Rusa y yihadismo radical

### Resumen

La Federación Rusa está gravemente amenazada por el yihadismo militante: no solo es el segundo país europeo, después de Turquía, por el número de víctimas, habiendo echado profundas raíces en el Cáucaso Norte, sino que además su cohesión nacional y territorial se puede ver muy debilitada si el extremismo se extiende al resto de las comunidades musulmanas del país. Por otra parte, Moscú se ha posicionado militarmente en Oriente Medio para reforzar su rango de gran potencia y contener la expansión del cáncer yihadista.

A finales de otoño de este año las guerras de Siria e Irak habrán terminado de arrebatar al autodenominado Estado Islámico lo que le queda de control territorial, lo que abre una ventana de oportunidad para combatirlo. En el escenario de posconflicto el Kremlin habrá de jugar sus bazas frente a Washington y sus aliados que desconfían poderosamente de él. Todas las partes saldrán perdiendo si no se encuentra una fórmula para colaborar con Rusia en Oriente Medio. ¡El dilema está servido!

### Abstract

*The Russian Federation is seriously threatened by militant jihadism. Russia is not only the second European country, behind Turkey, in terms of number of victims, having also deeping roots in Northern Caucasus, but its national and territorial cohesion can be seen rather weakend if extremism currently spreads across all the Muslim communities of the country. On the other hand, Moscow has positioned itself militarily in the Middle East in order to strenth its position of great power as well as contain the expansion of jihadist cancer.*