

20/2014

26 marzo de 2014

*Federico Aznar Fernández-Montesinos*

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA  
CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

### Resumen:

Las Fuerzas Armadas ocupan un lugar central en el proceso de conformación de los Estados; han pasado de ser su columna vertebral (el poder del Estado se confundía con el militar) a ser su brazo armado con el desarrollo de una potente sociedad civil. La Historia ayuda a entender las instituciones pero ese análisis debe complementarse con una visión desde la época.

### *Abstract:*

*Armed Forces occupy a central space in the state conformation process; they have happened of being his vertebral column (State power was getting confused with the military) to being his military wing after the development of a powerful civil society. The History helps to understand the institutions but this analysis must complement with a vision from the epoch.*

### Palabras clave:

Estado, Fuerzas Armadas, Historia, violencia, legitimidad.

### *Keywords:*

*State, Armed Forces, History, violence, legitimacy.*

Las Instituciones, como la verdad, son hijas de su época; al decir de Norberto Bobbio parafraseando un célebre adagio latino, *civitas filia temporis*. Esto, como no podía ser de otra manera, se cumple con las Fuerzas Armadas; aun es más, si la sociedad española ha cambiado las Fuerzas Armadas también lo han hecho, probablemente a una velocidad superior a la de cualquier otra Institución del Estado, y eso puede ser la razón de la sobresaliente valoración con que actualmente cuenta como institución.

Y es que, acercarse a la realidad de una Institución en el siglo XXI requiere ciertamente entender todo lo que ha sido su proceso de conformación y maduración, pero precisa de algo más. La Historia es siempre maestra y ayuda a comprender el presente, pero no pocas veces el utilizarla como único instrumento de juicio desenfoca la realidad. Hay que mirar al pasado para entender lo que puede ser. Pero lo que fue ya no es; es más, recordando a Heráclito, ni siquiera puede volver a ser.

Las Instituciones precisan ser analizadas desde el presente, con su cultura y sistema de valores, ser puestas en relación con la sociedad en que operan. De la misma manera que académicamente no procede explicar la Inquisición española desde los códigos del siglo XXI (es sencillamente banal y populista), tampoco cabe explicar los Ejércitos del siglo XXI con una mirada forjada en el siglo XIX y aun en el XX. A no ser, claro, que las conclusiones se encuentren ya escritas en las premisas. Los prejuicios no dejan de ser un atajo frente a lo desconocido y el uso perverso instrumentos científicos (entre ellos la Historia) es siempre una excelente ayuda para su convalidación.

El elemento más importante del Estado es su poder, el elemento de su decisión. De hecho, y durante muchos siglos, el poder del Estado coincidió con el poder de las Fuerzas Armadas, y por tanto y por definición, las Fuerzas Armadas ocupaban y ocupan un relevante lugar en su aparataje, aunque actualmente diferente.

Por ello, y para este trabajo, se va a proceder a un análisis del papel de las Fuerzas Armadas en el proceso de conformación del Estado haciendo especial referencia a los siglos XIX y XX para después poner en relación a estas tanto con el Estado como con la sociedad vigente y poder extraer conclusiones de esta relación.

## 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Las ideas de Estado y Ejércitos pueden plantearse como conceptos similares porque históricamente el poder militar se nos presenta como originario o germinal respecto del poder político.<sup>1</sup> Así, 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, como una estación más del calendario, se hacía la guerra con las herramientas utilizadas para la caza, volviéndose a continuación a las actividades agrícolas.

Pero, al aparecer excedentes de producción que permiten a las sociedades costear su mantenimiento, un grupo de hombres comienza a especializarse; con ello se profesionalizan los Ejércitos y se hacen permanentes, desestacionalizándose progresivamente la guerra y dando un mayor peso al aparataje del poder.

No obstante, de las investigaciones antropológicas no se desprende que los enfrentamientos armados ocurridos en el Paleolítico sean propiamente guerras.<sup>2</sup> La organización social era muy rudimentaria – la guerra al decir de Clausewitz es un acto social- 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 una sucesión de grandes algaradas.

El Mesolítico<sup>3</sup> supuso una revolución tecnológica en materia de armamento que trajo la aparición del arco o la honda, pero sólo en el Neolítico<sup>4</sup> se combate de una manera organizada y por

---

<sup>1</sup> Carro Martínez, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>

<sup>2</sup> Harris, Marvin. Introducción a la antropología general. Editorial Alianza, Arganda del Rey 1999, pp. 464-465.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 237.

territorios definidos con un esfuerzo colectivo y total de las sociedades; es más, los primeros asentamientos protourbanos se producirán tanto como consecuencia del descubrimiento de la agricultura como de la guerra. Usando palabras de Walter Bagehot *“la civilización empieza porque el principio de la civilización es militar.”*<sup>5</sup> En este sentido, Robert Adrey llega a afirmar

*“no es el hombre quien inventó las armas, sino las armas las que crearon al hombre, cuando el joven género humano – se refiere al homo sapiens- triunfó sobre el Australopithecus africanus.”*<sup>6</sup>

Es más, y como recuerda Alonso Baquer, los nombres de los pueblos no pocas veces se derivan del armamento que utilizan; así los nombres de anglos, romanos, germanos, cántabros provienen de flecha (*angl*), lanza (*robar* o *gari*) o hacha (*cant*); para más señas, arma viene de brazo (*arm*).<sup>7</sup>

El agua, su control y distribución, se encuentra en el origen de los imperios hídricos en Egipto y Mesopotamia como apunta Quincy Wriqth. Sólo 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>8</sup> Ejércitos como el romano obedecerán a economías de escala, de una manera u otra, por épocas, ligado a la ciudadanía. Derrotaron a sus enemigos, no tanto con las armas o con las tácticas como con la disciplina.

Los bárbaros se integraron en la cultura que habían derrotado haciéndose sedentarios y comenzando a trabajar la tierra; abandonaron en parte las prácticas militares y originaron una organización territorial fundamentada en que cada noble acudía a la convocatoria del rey con su hueste. El Ejército se articulaba en mesnadas, esto es, en grupos heterogéneos e irregulares de

---

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 464-465. Giddens comparte esa opinión (Giddens, Anthony. Sociología. Alianza Universidad, 1994). De hecho considera que las guerras de las pequeñas sociedades son distintas ya que éstas no cuentan con un estamento especializado para hacerlas al no tener capacidad de almacenamiento; las sociedades del Neolítico sí cuentan con excedentes, lo que les permitía contar con personal especializado que le permitía hacer la guerra. (VV. AA. Apuntes de Polemología Escuela Superior del Ejército, Escuela de Estado Mayor, Documento de Trabajo del Departamento de Estado Mayor 1999. Capítulo I.)

<sup>5</sup> Bagehot, Walter. Phisic and Politics. Beacon Press, Boston 1956, p 32

<sup>6</sup> Ibidem, p 51.

<sup>7</sup> Alonso Baquer, Miguel. ¿A que denominamos Guerra? Ministerio de Defensa 2001, p 16.

<sup>8</sup> Carro Martínez, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe.

<http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>

guerreros.<sup>9</sup> Durante el período feudal la similitud entre el gobierno y el poder militar produjo nuevamente la identificación entre ambos.

Con la Guerra de los Cien Años se rompió la organización feudal y los soberanos intensificaron sus esfuerzos organizando unos Ejércitos mixtos formados por batallones de súbditos y compañías de mercenarios.<sup>10</sup> No pocos autores, como resultado de sus orígenes, le atribuirán a la aristocracia una tendencia genéticamente belicosa.

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 la servidumbre del poder feudal, diferenciando claramente otra vez la rama política de la militar, que en el siglo siguiente acabarían por pertenecer a campos distintos.

Y es que la idea de Estado como ente soberano tardó mucho tiempo en configurarse. Se trata de una idea consustancial al Renacimiento cuyo formulación puede atribuirse a Maquiavelo si bien la doctrina de la soberanía estatal sólo queda perfilada en el trabajo de Bodino, a finales del siglo XVI.

La expresión “*stato*” es reflejo del nuevo ethos social que ha sido el caldo de cultivo para su creación. La raíz “*st*” de la palabra la pone en relación con el verbo griego “*histemi*” con su derivado latino “*istere*” y al griego “*sto*” con su derivado “*stare*” referidos a refrenar una situación a pararla, a aquietarla. Voces derivadas del mismo vocablo son estación, institución, estatua que reflejan así mismo detenimiento y quietud.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> VV.AA. Aspectos de las guerras. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS, septiembre 2008.

<sup>10</sup> VV.AA. Aspectos de los conflictos. Opus citada.

<sup>11</sup> Arlotti, Raul. “La formación del Estado moderno.”

[www.derecho.uba.ar/revistagioja/.../R0001A001\\_0010\\_misclanea.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/.../R0001A001_0010_misclanea.pdf)

Fundir un cañón de valor militar requería un gran despliegue de medios y una organización sólo al alcance de la corona.<sup>12</sup> Por otra parte, 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>13</sup> Como Tilly apunta:

*"Después de todo, los impuestos, fueron el medio principal mediante el que los forjadores de estados, en el siglo XVI y después, financiaron la expansión de sus ejércitos que fueron a su vez el principal instrumento para establecer el control en sus fronteras, ampliarlas, defenderlas frente incursiones externas y asegurarse la prioridad en el uso de la fuerza dentro de ellas. Y, a la inversa, las necesidades militares fueron a lo largo de estos siglos el incentivo principal para el establecimiento de nuevos impuestos y la regularización de los viejos"*<sup>14</sup>

Históricamente, hasta entonces sobre un mismo territorio habían existido fuerzas privadas rivalizando por su control; así, los nobles en Europa contaron durante mucho tiempo con el derecho legal para hacer guerras particulares. No obstante, y definitivamente a partir del siglo XVII, los gobernantes se impusieron tanto sobre los ciudadanos particulares como frente a los poderosos, haciendo que el recurso a las armas privadas fuera impopular, delictivo y poco práctico, proscribiendo los Ejércitos privados y haciendo hecho normal que los agentes dependientes de los Estados se enfrenten a una población desarmada.<sup>15</sup> Los Ejércitos de la época aseguraban el orden interno y también la Defensa.

El proceso que condujo a ello ha sido paulatino y progresivo. Así, poco a poco, se fueron imponiendo fórmulas que marcaron la tendencia la incautación de armas después de las rebeliones, la prohibición de duelos y venganzas, los controles de producción, licencias, restricciones a su despliegue público. Reyes como los Tudor o Luis XIII destruyeron más fortalezas en el interior de sus dominios de las que construyeron en las fronteras al mismo tiempo que reorganizaron de las Fuerzas Armadas.

<sup>12</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>13</sup> Engels, Federico. Temas militares. Equipo Editorial S.A, San Sebastián 1968, p. 19.

<sup>14</sup> Tilly Charles. (comp) The formation of national states in Western Europe. Princeton University Press, 1975, p.23.

<sup>15</sup> Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992, pp. 112 y 113.

Simultáneamente la expansión de éstas, comenzó a eclipsar al armamento disponible por las fuerzas interiores, estableciéndose una distinción clara y que no existía previamente, entre “interior” y “exterior” fortaleciéndose el vínculo entre guerra y acción del Estado. Se produce la diferenciación primer paso de todo proceso de especialización.

La complejidad del manejo de este poder requirió de la progresiva aparición de una Administración militar que se adelantó varios siglos y ejemplarizó en todo tiempo a la Administración civil.<sup>16</sup> Elliot<sup>17</sup> señala como la sustitución de un rey guerrero como Carlos V por el sedentario Felipe II, rodeado de documentos en su despacho, simbolizó adecuadamente la transformación del Imperio Español, al pasar de la era del conquistador a la del funcionario. La inmortal imagen de Carlos V en la batalla de Mühlberg realizada por Tiziano ya no se repetiría, por más que Felipe II tomase parte en alguna operación militar.

En este marco, la aristocracia acaparaba los mandos militares, de modo que sus ideales impregnaban a todo el cuerpo de oficiales.

En España, tras varios siglos de triunfos el modelo quedó anquilosado. El Conde Duque de Olivares intentó la reforma del ejército a través del proyecto de Unión de Armas. Se trataba de la formación de un ejército de reserva común a todos los Estados de la Monarquía. Sin embargo el proyecto fracasó, en primer lugar porque intenta imponerlo desde las Cortes Castellanas, por lo que es rechazado por los restantes territorios y más tarde aun queriendo hacerlo desde cada uno de ellos no prospera. La posibilidad, en el caso francés, de la monarquía de imponer tributos sin que los Estados Generales pudieran oponerse a ello, hace que el rey de Francia se convierta en uno de los reyes más ricos, lo que le permite contar con un ejército permanente que en manos de estos monarcas convierten a Francia en una potencia europea.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Carro Martínez, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>

<sup>17</sup> Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Opus citada, p. 120.

<sup>18</sup> Álvarez Añaños, María Ángeles “Poder y Estado Moderno”. [www.moderna1.ih.csic.es/cordoba/Poder\\_y\\_Estado\\_moderno.pdf](http://www.moderna1.ih.csic.es/cordoba/Poder_y_Estado_moderno.pdf)

El Ejército español quedó así marginado de la revolución militar que se desarrolló en Europa a partir de la experiencia de Suecia y Francia y cuyo exponente fue el Ejército prusiano; se basaba en una disciplina<sup>19</sup> que permitía el mayor rendimiento de las armas de fuego.<sup>20</sup> Posteriormente se incorporó a ella aunque con retraso.

Fuerzas Armadas y Estado fueron en la práctica ideas yuxtapuestas, al menos hasta finales del siglo XVIII. Cuantitativamente, en este periodo el número de militares era muy superior al de los miembros de cualquier otro componente del Estado. En 1631-32 Gustavo Adolfo y Wallenstein mandaban respectivamente un Ejército de no más de 100.000 hombres. En Rocroi la victoria estuvo del lado de 22.000 franceses. Los Ejércitos de Luis XIV raramente bajaban de 150.000 efectivos que se desplazaban acompañados de una multitud de bagajes, niños, sirvientes...<sup>21</sup> El poder Felipe V no sumaba más 32.000 hombres frente a los 300.000 de Luis XIV.<sup>22</sup> Piénsese que en la población española de la época en 1808 era de entre ocho y diez millones de habitantes había 62.000 militares, mientras actualmente con 44 millones hay en torno a 120.000.

Los Ejércitos ilustrados, inspirados en este modelo, asumieron el papel de un instrumento que permitía la defensa del Estado, respaldaba su protagonismo como potencia y ejercían una disuasión eficaz ante las aspiraciones de otras naciones. Para ello fueron necesarias grandes inversiones que comprometieron más de la mitad, y en ocasiones hasta dos terceras partes, del presupuesto nacional de los Estados.<sup>23</sup>

El poder del Estado era prácticamente el poder de sus ejércitos. Como crudamente expresó Federico el Grande, que al grabar en sus cañones la frase «ultima ratio regum». Y es que, en la monarquía absoluta, el rey tenía directamente a su disposición la fuerza de sus cañones, a la que acumulaba la esencia de su legitimidad, con lo que hacía coincidir la fuerza física con una

---

<sup>19</sup> Decían las Ordenanzas de Carlos III, “los cabos primero y segundo tendrán una vara sin labrar de grueso de un dedo pulgar y que pueda doblarse a fin de que el uso (con el soldado) de esta insignia no tenga malas resultas”. Título Segundo Del Cabo, Artículo Primero, apartado noveno.

<sup>20</sup> Cardona, Gabriel. El problema Militar en España. Historia 16, Madrid 2005, p. 13.

<sup>21</sup> Van Creveld, Martin. Los abastecimientos en la guerra. Ediciones Ejército, Madrid 1985, p. 42.

<sup>22</sup> Puell de Villa, Fernando. Historia del Ejército en España. Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 18 y ss.

<sup>23</sup> VV.AA. Aspectos de los conflictos. Opus citada.

autoridad moral lo que provocaba una confluencia o identidad entre el poder del Estado y las propias FAS.<sup>24</sup>

El modelo de organización regimental francesa se fue imponiendo y se procedió a una reforma social a través de la organización de los Ejércitos con el modelo proporcionado por Prusia. Para ello se conformó un estilo castrense que se pretendió traspasar al funcionariado civil, siendo la condición de suboficial, y en general la de ex soldado, la más útil para acceder a los puestos de subalternos en la administración. La interacción entre el Ejército y la sociedad, siempre presente, desde entonces se hizo bascular.<sup>25</sup>

En la línea ilustrada, los Borbones cambiaron la configuración del Ejército español y procuraron dotarle de una planta del nuevo tipo. En 1701 se promulgaron las Ordenanzas de Flandes, de corte francés, que fueron sustituidas en 1768 por las Ordenanzas de Carlos III, cuya vigencia se prolongarían hasta la democracia. En 1710 ya funcionaban en España 4 escuelas de artillería y bombas; a mediados de siglo se fundaron escuelas para formar a los Oficiales en todas las tareas técnico-militares.<sup>26</sup>

Líderes como Ensenada, Patiño... hicieron grandes reformas que incluyeron aspectos con tanta visión como la españolización de las fuerzas o la creación de una red de Arsenales, operativos aun en el siglo XXI, o de unas ordenanzas vigentes hasta 1979. Los Borbones comprendieron la importancia estratégica del mar, haciendo que su flota pasase de las 50.000 toneladas de Fernando VI a las 175.000 con Carlos III, estableciendo simultáneamente un sistema defensivo en las Américas que garantizó la seguridad de las plazas e impidió, en situación de inferioridad, que Inglaterra, potencia hegemónica, se hiciera con alguna plaza hasta 1797.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Carro Martínez, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe.

<http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol01/>

<sup>25</sup> VV.AA. Causas de los Conflictos. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Departamento de Estrategia, septiembre 2008.

<sup>26</sup> Cardona, Gabriel. El problema Militar en España. Opus citada, p. 14.

<sup>27</sup> Puell de Villa, Fernando. Historia del Ejército en España. Opus citada, p. 32.

Durante el siglo XVIII los Ejércitos reforzaron su carácter estamental. Oficiales y soldados estaban separados por uniformes diferenciados. Los oficiales europeos procedían de la baja nobleza y se formaban como cadetes en los cuerpos armados. En España quien no fuera hidalgo tenía cerrado el acceso a los cuerpos de Artillería, Ingenieros o la Armada.<sup>28</sup>

El rey y la nobleza acaparaban todos los poderes, mientras los militares no constituían un grupo de presión ni un frente corporativo, pues la condición de noble y militar se confundían. No obstante, en 1766 con el motín de Esquilache se puso el poder en manos del Conde de Aranda y la alta nobleza militar; otro caso sería el célebre Motín de Aranjuez, tutelado por el Príncipe de Asturias en 1808<sup>29</sup> y que supone una primigenia injerencia en la vida política.

El Ejército era la columna vertebral y no sólo se dedicaba a funciones de Defensa y seguridad interior sino que se encontraba implicado en la vida social y económica; las elites eran las mismas y el trasvase humano se daba en todos los estamentos. El Estado no podía permitirse mantener ocioso y desaprovechar un capital humano tan relevante, muchas obras públicas fueron efectuadas por los Ejércitos (Sabatini, por ejemplo, fue un general de ingenieros); la elite investigadora y científica venía de la mano de militares (Jorge Juan, Lavoisier,..). Así, los militares eran el resorte del poder del Estado.

En el antiguo régimen existían los "*oficios*", cargos dentro de la Administración que eran patrimonializados por sus poseedores, transmitiéndose de padres a hijos; (las dinastías eran famosas, entre ellas las de los verdugos de París, los Sansón), y los "*comisarios*", cargos nombrados y revocados libremente por el Rey.

La Revolución francesa modifica profundamente este estatus, pero es Napoleón el que sienta las bases de la moderna función pública francesa, y por ende continental. Este llega a afirmar: "*Yo deseo constituir en Francia el orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico.*"<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup>Cardona, Gabriel. El problema Militar en España. Opus citada, p. 15.

<sup>29</sup>Ibidem, pp. 16 y ss.

<sup>30</sup>Parada Vázquez, Ramón. Derecho del empleo público anexo ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del

Se crea así un "orden civil" como existía un "orden militar", con un conjunto de grandes cuerpos permanentes dotados de estatutos singulares; esto es una estructura funcional organizada en cuerpos jerarquizados y protegida por un sistema de garantías.<sup>31</sup> El sistema francés de funcionariado, que es el vigente en nuestro país e instituciones como el Consejo de Estado se adapta a partir de modelos militares utilizados como referencia para el ámbito civil.<sup>32</sup> Así, históricamente, los militares no son funcionarios, sino que son los funcionarios los que adoptan un modelo militar aunque con sus particularidades y liberados de su régimen disciplinario.

La quinta, el sistema ilustrado tradicional para nutrir los Ejércitos y, simultáneamente, combatir la delincuencia y la ociosidad, no se comprendía al no sentirse la obligación colectiva de defender el país. En la época de la República y el Imperio romano hubo un tiempo en que los términos ciudadano y soldado eran mutuamente intercambiables, tradición que la Revolución Francesa con su célebre Ley Carnot reintrodujo nuevamente, asegurando la transferencia de valores tanto como la de responsabilidades entre uno y otro colectivo, y dando paso a la era moderna:

*“Los jóvenes pelearán; los hombres casados forjarán las armas y transportarán abastos; las mujeres harán tiendas y vestidos y servirán en los hospitales; los niños convertirán telas viejas en hilos; los ancianos se harán transportar a la plaza pública y encenderán el valor de los combatientes, predicarán el odio contra los reyes y la unidad de la república”.*

La movilización general, el nuevo concepto, supuso el reclutamiento en masa, pero los reclutas se encontraban poco preparados y adolecían de una notable falta de combatividad. No obstante, la aparición del romanticismo sirvió a la espiritualización de las causas y a la adopción de rasgos caballerescos por las multitudes; el patriotismo se convertiría ahora en el elemento vertebrador de las Fuerzas Armadas. Decir que el nuevo sistema desbordó por completo a los Reales Ejércitos.

---

empleado público. <http://www.marcialpons.es/static/pdf/100799310.pdf>

<sup>31</sup>Universidad de Alicante. “El personal al servicio de la Administración Pública”

<http://www.ua.es/personal/jant/GAP/2/DA2/08.pdf>

<sup>32</sup> Parada Vázquez, Ramón. Derecho administrativo Parte II. Marcial Pons, Madrid 1995.

Con todo, el Servicio Militar Obligatorio fue el reconocimiento explícito de que las guerras se entablaban de acuerdo con objetivos nacionales y, a juicio de autores como Anthony Giddens, ayudó al proceso de implantación del sufragio universal al implicar a toda la sociedad en la defensa del país.

A comienzo del siglo XIX, como ya se ha señalado, la fuente de la oficialidad era la nobleza. Pero la función militar se tecnificó y se abrieron academias que dieron acceso a la nueva clase emergente; así, la burguesía, las clases medias, se convirtieron en herederos de los valores propugnados por la nobleza. Como consecuencia de ello y no contando con un poder adquisitivo equivalente, a juicio de algunos autores, los oficiales optaron por separarse del resto de la sociedad para preservar un sistema de valores aristocrático que económicamente no podían soportar.

También a partir de la Revolución Francesa se produce un paulatino distanciamiento entre Estado y Fuerzas Armadas como resultado de asignar a estas su pertenencia a un régimen político superado. Los Ejércitos comenzaron a asumir un creciente papel político interviniendo en pronunciamientos así como en el apoyo o represión de las revueltas habidas a lo largo del siglo, un siglo de transformación. Simultáneamente se promovió la figura del rey soldado como una forma de cooptar el poder militar y promover su control civil, aunque los reyes habían asumido el control de los Ejércitos y dirigido en ocasiones la guerra nunca antes habían vestido el uniforme militar.<sup>33</sup>

Hubo así progresivamente una mayor distinción entre el poder civil y el poder militar fenómeno paralelo a un incremento de la complejidad, de la tecnificación de un Estado que iba asumiendo cada vez un mayor número funciones – y no sólo las relacionadas con las básicas de proporcionar Defensa y Seguridad- mientras la sociedad la que servía se hacía más sólida.

---

<sup>33</sup> Puell de Villa, Fernando. Historia del Ejército en España. Opus citada, p. 94.

Uno de los primeros hitos en este sentido fue la creación por Joseph Fouché de la policía moderna que lo liberaron progresivamente de sus responsabilidades hacia el “*interior*” restándole sólo las responsabilidades inherentes a la Defensa.

Las Fuerzas Armadas fueron así abandonando progresivamente su papel de columna vertebral del Estado en beneficio de estructuras más diversas y especializadas de la sociedad civil. Simultáneamente se pretendió someter el poder del Estado al Derecho, encauzándolo y, consecuentemente limitándolo lo que, unido a la especialización y separación entre lo civil y lo militar, implicó también el progresivo abandono de las élites militares de su estructura y dirección que se fueron sustituyendo en no pocas ocasiones por profesionales del Derecho.

El Estado se fue haciendo cada vez más complejo, aumentando sus dimensiones y tamaño y potenciando sus ramas civiles lo que trajo como consecuencia una mayor diferenciación funcional y técnica. El poder se vio modelado entonces por la sociedad, en torno a ella como resultado de la creciente fortaleza; las Fuerzas Armadas son un instrumento sustancial, necesario e integrante del propio Estado, pero ya nunca más el único.

El modelo de Estado moderno pasó de ser mínimo, el Estado de Derecho, a transformarse en una forma más avanzada, el Estado Social y Democrático de Derecho. No en vano la definición de Estado de Max Weber es de la época: “*una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de las fuerza física dentro de un territorio dado.*”<sup>34</sup> Pero este es un periodo de transformación en que convergen distintos idearios y sistemas de valores que fracturaron sociedades de por sí debilitadas por contradicciones internas.

El problema de España en este periodo no fue el Ejército (que provenía de la sociedad y era su espejo, como no podía ser de otra manera) sino la falta de un desarrollo parejo y de cohesión de su sociedad civil. En palabras que pronunciara Azaña en 1931:

---

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 112 y 113.

*“el Ejército había tomado en España la preponderancia que todos conocéis no por su culpa, ni de la función militar, ni siquiera de los militares personalmente, porque todos nacemos de la misma cantera, sino por falta de densidad de la sociedad política española, en la cual, desarraigados los organismos del antiguo régimen, cercenadas las autoridades y los prestigios que mantenían la disciplina, resultaba que la autoridad militar era la única fuerza existente, el único resorte del mando y de ejecución de que disponían los débiles gobiernos parlamentarios del siglo pasado para hacerse obedecer y aun para conquistar el poder.”<sup>35</sup>*

## 2. FUERZAS ARMADAS Y PODER EN LA ACTUALIDAD

En Occidente, los Ejércitos han pasado progresivamente de ser la columna vertebral sobre la que se configura el Estado a convertirse en su brazo armado. El tránsito entre ambos cometidos, como se ha visto, no ha sido ni fácil ni rápido. El proceso no se ha dado de un día para otro y ha precisado previamente del desarrollo de una potente sociedad civil; tampoco ha sido lineal sino dialéctico, cargado de contradicciones, de avances y de retornos, como corresponde a toda dinámica social. La linealidad es siempre una falsedad o un mito.

La democracia es algo más que un Estado de Derecho, unas elecciones o un sistema de balances y contrapesos; que por supuesto también lo es. Es ante todo una ética, una cultura, que implementa el espacio que va desde la norma hasta su puesta en práctica, una forma de hacer las cosas, así como un estado de deliberación permanente entre gobernantes y gobernados que garantiza una respuesta concertada. Como dijera el conde de Saint Exupery. *“lo esencial es invisible a los ojos.”* Una democracia real precisa de una sociedad, densa, tupida para poder instalarse efectivamente. Es un valiosísimo producto cultural.

Una vez constituido y desarrollado hasta su último estadio, la articulación de las Fuerzas Armadas en el engranaje institucional del Estado descansa sobre el ejercicio de un poder neutro materializado en la tecnificación de sus funciones, el abandono del espacio interior de los Estados, pero también en la renuncia de las partes a utilizar o exhibir en el juego político la

---

<sup>35</sup> Doctrina política de Manuel Azaña. Editorial Fenicia, Madrid 1978, p. 37.

coerción que encarnan. En suma, el firme e inquebrantable convencimiento de todos los actores de la necesidad de un control civil, regulado y democrático sobre ellas.

La definición weberiana del Estado como detentador del monopolio de la violencia legítima no puede restar luz al hecho de que el uso de esta en una democracia real es o debe ser residual, porque el precio se paga en términos de legitimidad, ya sea frente a criminales comunes o terroristas. El poder es potencia no acto; su secreto es que se utiliza poco porque su uso lo desgasta más de lo que a primera vista aparenta. Es una suerte de tótem.

La cuestión no es que la fuerza utilizada sea la militar o de otra índole, toda vez que tan mala es una democracia militarizada como policial, sí es que realmente a una democracia así puede merecer tal nombre; la cuestión estriba en el menoscabo que del recurso a la fuerza se infiere para la legitimidad del régimen, lo que además propicia la deconstrucción de las sociedades en las que esta se instala. La democracia es el triunfo de la sociedad civil, su pleno desarrollo.

El terrorismo para vencer precisa debilitar a la sociedad contra la que actúa; su victoria es más improbable cuanto mayor es la solidez de esta. Su fuerza nunca ha sido la clave; más bien lo ha sido la debilidad de la sociedad. El Estado es para la sociedad y no a la inversa. El elemento crítico siempre ha sido la sociedad, de la que el Estado es un mero instrumento que surge cuando ella ya lo ha hecho y se desarrolla a la par, siguiendo sus avatares.

La democracia, el diálogo entre gobernantes y gobernados, tiene que concretarse en fórmulas operativas que regulen la gestión práctica del poder. La fórmula más extendida la democracia representativa, pero esta encarna una importante contradicción en la medida en que puede existir y de hecho existe una diferencia entre la voluntad del pueblo y la de los gobernantes; este gap no se da en el mandato imperativo que, por el contrario, adolece de otros problemas.

En el terreno práctico esto genera un déficit de legitimidad resultado de la mediación intrínseca a la representación del pueblo, el cual en no pocas ocasiones, no se ve como responsable principal de las decisiones que en su nombre se adoptan – y por tanto, comprometido con ellas - al reducir

de facto su participación democrática al voto y abandonar el necesario diálogo con los gobernantes (de ahí la importancia de las encuestas). Todo lo humano es perfectible.

A este déficit de legitimidad se suma la no participación directa del conjunto de la sociedad en las labores de la Defensa; estas aparecen como delegadas a un segmento especializado y técnico: los militares. Algunos autores apuntan a que la existencia de Ejércitos profesionales disminuye aun más el sentimiento de responsabilidad popular, que de esta manera puede distanciarse de sus ejércitos y hasta criticarlos, sin sentirse ni concernido ni representado. Bada, por ejemplo, sostiene que:

*“es más fácil tener el valor de un soldado, que está dispuesto a morir en defensa de una causa justa, aunque tenga que matar, que el valor de un santo dispuesto a morir por todos sin matar a nadie...es más fácil tener un Ejército de buenos soldados que un pueblo de buenos ciudadanos... incluso hay quien está convencido de que, a no tardar, se podrá contar con un Ejército de robots programados para defendernos sin amor a la patria y para matar sin odio a los enemigos. Lo que, por cierto, no hará más pacíficos a los patriotas y a los ciudadanos, pero sí menos responsables y bastante menos solidarios. De hecho ya ha comenzado este proceso de evolución con los Ejércitos profesionales, con los soldados mercenarios y los ataques a distancia con armas cada vez más sofisticadas. Es un proceso en el que los ciudadanos, la sociedad civil, se aleja de la muralla, se retira de la defensa y recupera la guerra como espectáculo de pantalla. Si no fuera por el terrorismo que nos busca el cuerpo y trae el conflicto a pie de calle, en las democracias occidentales hay quienes piensan que podríamos vivir en paz”.*<sup>36</sup>

Caso distinto se da en los países del Tercer Mundo, donde las Fuerzas Armadas aún siguen desempeñando un papel dirigente, no pocas veces ligado a un concreto sector de la sociedad (definido por etnia, religión o cultura) más que al Estado en su conjunto,<sup>37</sup> por lo que es un elemento de dominación y represión, cuando no una parte en las guerras. Salvador Giner señala que existe una clara correlación entre el desarrollo de un país y la propensión a los golpes de Estado de sus sectores específicos y considera que el 60% de los golpes producidos entre 1958 y 1967 se habían producido en países con un bajo PIB. Por eso Lenin señalaba que es condición

<sup>36</sup> Bada Panillo, José. “Más allá de una cultura del miedo y del odio, de la guerra preventiva y del terrorismo.” Mira Editores. Zaragoza 2000, p. 361.

<sup>37</sup> VV.AA. “La era de la globalización: Estados bajo presión.” Informe de conferencia 03. Fundación FRIDE 2008, p. 7.

indispensable para que una revolución prospere que el Ejército deje de ser leal a la clase dominante.<sup>38</sup>

Tilly detalla cómo hasta 1966, el Ejército nigeriano se mantuvo al margen de toda división manifiesta por regiones o etnias. Pero, tras el golpe de enero de ese año, una coalición de oficiales del Norte expulsó a los Ibos del poder y de las FAS. El resultado es que en mayo de 1967, estalló al Este la guerra de Biafra.<sup>39</sup>

La violencia, una vez desencadenada, genera su vida propia dando lugar a grupos parasitarios cuyas rentas económicas y poder dependen de su continuación.<sup>40</sup> Al deshacerse las estructuras de los Estados fallidos, los miembros de las Fuerzas Armadas se constituyen en elementos de poder incorporándose a los cuerpos de seguridad privada y a los Ejércitos mercenarios o contribuyen al poder de los señores de la guerra, desestabilizando aun más el sistema.

Merece citarse la desarticulación de las Fuerzas Armadas<sup>41</sup> de países del Tercer Mundo (como Etiopía) o el caso de los países controlados por la antigua Unión Soviética como Albania, lo que hace que se pierda el control sobre buena cantidad de armamento que incrementa la efervescencia social. Consecuentemente, una de las actividades clave en el postconflicto es la reforma del sector seguridad.

Lo sucedido en los países del Este es particularmente notable y puede afirmarse que la contribución de la OTAN a la reforma de sus Fuerzas Armadas ha sido capital para su tránsito pacífico hacia la democracia.<sup>42</sup>

Las elites de estos países se asentaban sobre tres grupos sociales: dirigentes políticos, altos cuadros de la administración y grandes empresas nacionales o nacionalizadas, y altos cuadros de

---

<sup>38</sup> VV.AA. Apuntes de Polemología. Opus citada, Capítulo IX.

<sup>39</sup> Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Opus citada, pp. 291 y 292.

<sup>40</sup> Alonso Berro, Miguel. "Los Estados fallidos." en VV.AA. Cuaderno de Estrategia núm. 120/2002, p. 215.

<sup>41</sup> Molinero Huget, Jorge et al. Guerra global permanente. Editorial Catarata, Madrid 2005, p. 127.

<sup>42</sup> Boonstra, Jos. "El papel de la OTAN en la reforma democrática." Documento de Trabajo de FRIDE núm 38, Madrid 2007.

las Fuerzas Armadas. De modo que para hablar de la fórmula política vigente en los países del Este hasta 1989 hay que referirse sustancialmente al modelo clásico instaurado en los países socialistas del Este europeo: un triángulo<sup>43</sup> cuyos vértices de base están formados por el Partido y las Fuerzas Armadas y en cuya cúspide se encontraba el Gobierno.

Las Fuerzas Armadas se implicaban en la dirección del Partido que a su vez proporcionaba el caldo ideológico en el que éstas se desenvolvían. Ambos dotaban a la Administración del Estado y al Gobierno de la nación de cuadros medios y altos. Se encontraba social y territorialmente implantado de modo paralelo al Estado. El colapso del Estado se produjo paulatinamente conforme el Partido se fue aislando y perdiendo contacto con la sociedad, transformándose en autorreferente a medida en que disminuía su sensibilidad y capacidad de respuesta frente a estímulos externos, derivando hacia el nepotismo y el clientelismo.

Por esta razón el sistema político no fue capaz de soportar los intentos de acometer un proceso paulatino de reforma que alteró el equilibrio de fuerzas y llevó al sistema al colapso. Finalmente, cuando en la década de los noventa se produjo de los noventa abandonó las estructuras de poder como resultado de su incapacidad tanto para la reforma como para dar una respuesta en el sentido que la sociedad demandaba. Sin embargo, las elites permanecieron en el poder por más que formalmente cambiaran las organizaciones que lo detentaban.<sup>44</sup>

El triángulo se redujo y el Ejército inexorablemente quedó alineado con el gobierno. La labor de la OTAN, el diálogo entre los miembros de las Fuerzas Armadas del Este y el Oeste fue capital para propiciar la llegada de la democracia a estos países y moduló el periodo de transición.

### 3. CONCLUSIONES

Tilly utiliza cuatro escenas para describir la evolución de las relaciones Estado-FAS. 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

<sup>43</sup> Federal Reserch Division, Library of the Congress Algeria, a country study. Helen Chapin Metz, Washington, 1994.

<sup>44</sup> Nair, Sami. Las heridas abiertas. Editorial El País S.A. Madrid,1998

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>45</sup>

Cada tiempo, cada sociedad, tiene sus propias formas e instrumentos de gobernación que a su vez dependen del sistema de valores vigente. La democracia, en Occidente, es el triunfo de la sociedad civil. Pero todo hecho humano es perfectible. 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.

Los Ejércitos son espejos de sus sociedades –“*todos procedemos de la misma cantera*” como afirmaba Azaña -no menos que de la época en la que desarrollan sus funciones. Sus miembros pertenecen a la sociedad y son una imagen especular de ellas, cuyos códigos de valores comparten. Es más, así debe ser; las Fuerzas Armadas deben ser reflejo de sus sociedades en todos sus segmentos e ideologías, sin exclusiones, pues de esa manera ganan en representación y legitimidad.

Todos los miembros de una sociedad, militares incluidos, comparten sus valores, sus ideales éticos; cosa distinta son 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 democracia, la sociedad debe sentir que las Fuerzas Armadas ejecutan su voluntad manifestada a través de sus líderes políticos. De lo contrario se produce un desenganche y el debilitamiento de su actuación. Ejemplos no faltan, y alcanzan desde Vietnam a la guerra de Irak; el problema es que, en no pocas ocasiones, en las premisas al abordar los temas militares se hayan escritas ya las conclusiones.

---

<sup>45</sup> Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Opus citada, p. 300.

No pocas veces, la simplificación y la falta de reflexión sobre el fondo de la cuestión obvia, implícita o explícitamente, y hasta burda e interesadamente, que las Fuerzas Armadas no hacen lo que quieren sino lo que se les manda, lo que se quiera o no obviamente hace a los ciudadanos (democracia representativa) responsables de sus actuaciones. Y deben saberlo. La democracia no es sólo libertad, también es responsabilidad; esa es su grandeza.

*Federico Aznar Fernández-Motesinos  
Analista del IEEE*