

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

46

**LA ÉTICA EN LAS NUEVAS MISIONES
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

46

**LA ÉTICA EN LAS NUEVAS MISIONES
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

Abril, 2001



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

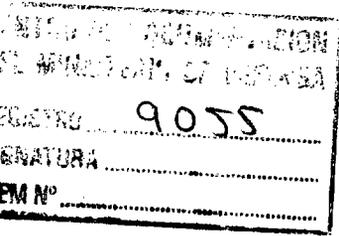
La **ÉTICA** en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
— [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001. — 234 p. ; 24 cm — (Monografías del CESEDEN ; 46). — Precede al tit.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

NIPO: 076-01-119-3. — D.L. M. 27861-2001

ISBN: 84-7823-845-5

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie

Ética militar / Ética / Misiones de pacificación / Intervención Militar / Sociología / Fuerzas Armadas / S. XXI



Edita:



NIPO: 076-01-119-3

ISBN: 84-7823-845-5

Depósito Legal: M-27861-2001

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: junio 2001

**LA ÉTICA EN LAS NUEVAS MISIONES
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Jesús Ignacio Martínez Paricio</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO ESCENARIO. EXIGENCIA DE UNA EFICACIA PROFESIONAL.....	17
<i>Por Jesús Ignacio Martínez Paricio</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
ÉTICA, DERECHO Y NUEVAS MISIONES PARA LAS FUERZAS AR- MADAS.....	55
<i>Por Javier Fernández López</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
DILEMAS SOBRE LA ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA AFRONTAR LAS NUEVAS MISIONES	75
<i>Por Eulogio Sánchez Navarro</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI	113
<i>Por Gonzalo Jar Couselo</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo quinto</i>	
LOS VALORES Y LAS INSTITUCIONES COMO PRINCIPIOS DE AUTORIDAD ÉTICA.....	163
<i>Por Roberto Luciano Barbeito Iglesias</i>	
 <i>Capítulo sexto</i>	
LOS VALORES DE LAS REALES ORDENANZAS. ¿SON VÁLIDOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS DEL SIGLO XXI?.....	189
<i>Por Gonzalo Parente Rodríguez</i>	
 <i>Capítulo séptimo</i>	
LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS.....	201
<i>Por Juan Carlos Martín Torrijos</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	223
ABSTRACT.....	225
ÍNDICE.....	227

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

Lo que sigue no es nada más que la primera parte de la propuesta que hacen los componentes del grupo de trabajo número 1 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). A partir de este momento en que se da comienzo a la lectura se inicia la segunda parte, provechosa del trabajo. El grupo de trabajo espera las sugerencias, críticas, propuestas alternativas a lo que cada cual señala en tema tan fundamental como es: La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. Habrá que insistir que un libro no es tal hasta que no se inicia el proceso de interacción entre lector y autor. El lector también deberá considerarse autor en la parte que enriquece lo que aquí se escribe. Si no somos capaces de provocar esta respuesta, se ha fracasado en una buena parte, la más importante.

Todo libro, aunque sea monografía, es un ser vivo que se explica también por sus circunstancias. Las páginas que se escriben son resultado de un proceso que comienza con el encargo de escribirlo y que ya está avisando de lo que preocupa. En este caso se trata de aportar ideas al debate profundo sobre las razones que deben guiar las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. Se trata de encontrar un nuevo argumento legitimador a la institución que debe seguir administrando la violencia legítima de un Estado que debe ser de orden superior al nacional. Que se proponga esta reflexión es toda una señal de progreso del ejercicio profesional, ante otros muchos asuntos que se podrían haber sugerido.

Siguiendo con el símil, la cuestión se plantea desde diferentes enfoques. No hay otra manera de tratar cuestión tan controvertida. Las visiones que se presentan no son las únicas. Va de suyo que el tema no se agota al llegar al último punto y aparte. Habrá que dedicar más monografías para siquiera rozar el meollo de la cuestión. De lo que no hay duda, y somos conscientes de ello, es que no se debe abandonar la reflexión. Tienen que ser otros, con otros enfoques y en otras circunstancias los que deben ser llamados a seguir empujando.

Cada capítulo responde a un planteamiento diferente. Responde a la historia, ejercicio y reflexión intelectual de cada uno de los autores. Sirva a modo de mínima presentación alguna seña de identidad de los que colaboran en el trabajo. Quizás de esta manera el lector pueda situar con mayor precisión el contenido y los argumentos de cada aportación. Roberto Luciano Barbeito se ha formado en la disciplina sociológica, pero sobre todo se ha dedicado a indagar con profusión en las opiniones de los españoles sobre cuestiones propias de la cultura cívica, siempre bajo una perspectiva comparada en el tiempo y en el espacio, como debe ser. Javier Fernández explica en la Universidad de Zaragoza cuestiones del Derecho, antes lo hizo en la Academia Militar de Zaragoza, ha escrito sobre el ejército, los sucesos que han convulsionado la profesión, y los militares de los últimos decenios. Se interesa por conocer de primera mano lo que ocurre en otros ejércitos. Gonzalo Jar se ha formado en la sutil disciplina de la ciencia política. En sus reflexiones se esfuerza por integrar los enfoques de la actividad policial y los de la ayuda desinteresada a las nuevas misiones del ejército, todo ello amparado bajo el Derecho Humanitario. Hay que decir también que es guardia civil.

Gonzalo Parente es infante de Marina. Ha descubierto la utilidad de la sociología como medio para comprender el conflicto. Conflicto que no siempre es sinónimo de destrucción nada más que en los niveles patológicos. La sociedad que pretende ser moderna necesita de cierta dosis de conflicto para seguir avanzando. Fue redactor de las Reales Ordenanzas. Eulogio Sánchez es antropólogo que reflexiona sobre la organización militar desde dentro, pero con cierto distanciamiento consecuente, como exige la disciplina. Tiene que sacar a luz las distintas facetas que presentan los símbolos, su objeto de estudio. Es militar. El autor de estas páginas, Jesús Martínez, me formé en la teoría económica y ejerzo como sociólogo. Declaro que he tenido mucha suerte por haber tenido buenos maestros. Además del oficio me enseñaron a ser paciente en los temas fundamentales y desde siempre me dijeron que el de la defensa lo era, y

en España mucho más. Procuero animar a que los alumnos también lo consideren así.

Una historia, aunque sea menor como la de escribir un libro, está llena de historias humanas. En este caso no podría ser una excepción, aunque hay que decir que han sido duras. Al poco de comenzar las reuniones el grupo perdió a un magnífico colaborador, pero sobre todo a un amigo. Provocador en lo intelectual, seminal en los matices, animador ante la contrariedad, de enfoque multidisciplinar, transformador de la anécdota en precisas categorías. Todo esto y más perdimos cuando Carlos Echevarría nos dejó a nuestro albur.

Hace mucho tiempo que se avisó lo que iba a pasar. Morris Janowitz anticipó hace cuarenta años que el militar del futuro tendría que encarar una crisis que afectaría a la organización con la que hacer frente a múltiples funciones; tendrían que adaptar lo nuevo en lo viejo; plantearse una nueva doctrina; definir las relaciones con la nueva sociedad, y desarrollar nuevos conceptos sobre la profesión y sobre él mismo. El desarrollo profesional debía estimular el desarrollo de la capacidad crítica respecto de todos esos cambios fundamentales. Se preguntaba si de ese análisis saldría una actitud negativista, o despertaría el interés por encontrar soluciones a los problemas.

Sin negar la existencia de lo primero, las páginas que siguen, como otras muchas que ya hay escritas y que se están escribiendo, son señal de lo segundo. No va a desaparecer la negación, pero habrá que evitar que se transforme en patología individual o de grupo. Mientras tanto deberá seguir desarrollándose la capacidad de reflexión.

La crisis anunciada ha coincidido con el final de la guerra fría y la consolidación de nuevas formas de organización de los Estados nacionales de países desarrollados. Unos pocos países gozan de casi todas las ventajas y las consecuencias del progreso. No se ha acabado la historia, ni tampoco las atrocidades cometidas en nombre de conceptos prostituidos por ideas interesadas y particulares. Sigue la violencia al otro lado de la frontera de un espacio que se caracteriza por haber alcanzado cotas de bienestar insospechado.

El progreso material también supone el progreso moral. Los ejércitos tradicionales garantizaban la seguridad que otorgaba la frontera. Ahora esos ejércitos modernos deben añadir a su función la de garantizar la estabilidad al otro lado, en otros lados. Es la manifestación del altruismo de los

que más tienen, o de los que más han recibido. Altruismo, pero sobre todo obligación moral.

¿En razón de qué principios está legitimada esta intervención? La única respuesta que cabe es la de hacer respetar los derechos humanos. La última voz que ha reconocido el derecho de injerencia ha sido la de Su Santidad Juan Pablo II en la peregrinación militar internacional que participaba en el Jubileo 2000. Recordó a los militares reunidos que agotados todos los esfuerzos de la negociación, no se podía consentir que se siguiera transgrediendo los derechos humanos. Debían poner su oficio al servicio de esa causa noble.

Se plantean distintos problemas. Uno, ¿quién dicta la orden legítima de actuar? En ningún caso pueden ser los propios ejércitos los que lo hagan. Debe ser la autoridad legítima. La última referencia de legalidad y legitimidad será Naciones Unidas. No se resuelve aquí el problema. Se sabe de las dificultades que se le plantea a la organización cuando tiene que tomar decisiones de trascendencia por causa de su estructura peculiar. Otro, no menor, es el de fijar el momento del último esfuerzo de la negociación entre las partes enfrentadas. Siempre existirá la tentación y el argumento de que se podría haber hecho un esfuerzo más. Mientras se cuida este detalle, el sufrimiento sigue. El tercer problema es cómo debe actuar el ejército en ese nuevo escenario para el que no había sido preparado. Este punto lleva aparejado otro no menor: ¿cuándo debe terminar la intervención?

Son los tres ejes que nos han servido como trama donde lanzar la urdimbre de los capítulos que siguen. Ya se ha dicho que con unas pocas páginas no se puede agotar la complejidad que plantean estos tres interrogantes. Reconociendo las limitaciones propias, no se tome esto último como excusa que trata de ocultar la incapacidad de los autores para encarar el encargo.

Se ha tratado de plantear y sistematizar dudas que se derivan de estos tres argumentos básicos. Así, por empezar por algún lado, sobre si el mismo código de conducta puede servir para cosas en principio diferentes, cuando no distintas. En cualquier caso se destacan las contradicciones que se presentan en cuanto organización estructurada para cumplir unas funciones distintas a las que se le exigen; forma de actuar de los hombres y los sistemas de armas; identificación de los participantes con objetivos ajenos; flexibilidad para adaptar los medios y los hombres; justificación de los costes económicos, pero sobre todo de las personas; cómo se puede regular lo irregular, lo no previsto; que una cosa es el com-

promiso formal de actuación interesada y otra distinta la que se sigue en función de criterios universales; si hay una ética o hay distintas éticas.

Dada la peculiaridad del tipo de intervención en las nuevas misiones debe quedar claro dónde y en qué actuaciones se debe intervenir como ejército, y en qué ocasiones como policía. Cómo se integran dos concepciones diferentes que deben aspirar a solucionar un problema concreto. La definición del papel y el status de cada uno de los tipos de contingentes. Cómo se garantiza las acciones respectivas. Cómo se integra el personal civil que debe rehacer la sociedad que ha sido devastada por la violencia. Los ejércitos que participan en estas misiones deben asumir pautas y estilos policiales, mientras que las instituciones policiales deben incorporar pautas y medios militares.

El código ético de las Fuerzas Armadas no debe estar alejado del sistema de valores que son comunes a los de la sociedad a la que se debe. Aún reconociendo que la Institución militar debe tener un sistema de valores propios que marquen los ejes fundamentales de su hacer en el tiempo, este sistema deberá adaptarse a las circunstancias cambiantes tanto de la sociedad, como de la propia organización. La dificultad aparece al tratar de sistematizar el sistema de valores que deberán ser el soporte del código ético, identificando los que son propios de la sociedad y de la Institución militar.

Ante el nuevo escenario que suponen las nuevas misiones, los ejércitos deben hacer un esfuerzo considerable no tanto para adaptar los elementos materiales, como el sistema de referencia que deberá guiar sus conductas. Se apuesta por el proceso de formación en materias que aporten recursos a los militares para poder actuar en los escenarios imprecisos. Los códigos de referencia deben ser universales, no exclusivos de la profesión. Las Ordenanzas Militares deben hacer referencia a la nueva realidad que no se había podido prever.

Se analizan las concordancias entre el sistema de valores, los sistemas, que dominan las sociedades avanzadas, especialmente las europeas, y los que corresponde al sistema de valores universalistas o cosmopolitas en cuanto son elementos de legitimación de las nuevas misiones. Cuando ese sistema de valores se identifica con lo propio, con lo identificable por uno mismo, no se plantean problemas mayores. Cuando ese espacio es lejano en términos sociales, las críticas y el rechazo aumenta. Esas nuevas misiones se valoran en términos de extrañeza. Falta por desarrollar una verdadera ética civil que vaya más allá de la propia sociedad y donde se asumirá de buena gana el papel de las nuevas misiones.

CAPÍTULO PRIMERO

ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO ESCENARIO. EXIGENCIA DE UNA EFICACIA PROFESIONAL

ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO ESCENARIO. EXIGENCIA DE UNA EFICACIA PROFESIONAL

Por JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

«En gran parte de Europa Occidental y de Occidente, se está perdiendo la “conciencia de la Defensa Nacional”. No se ve ya la guerra desde la perspectiva de defensa del territorio propio, sino desde la defensa de intereses más lejanos..., o a la derivada de la conciencia de tener que actuar aunque no haya interés nacional por medio» (1).

Es otra consecuencia del orden político que ha surgido del final de los bloques. Puede que sea la más importante y positiva. Pero hay otra cara, más oscura y negativa. Como recuerda Andrés Ortega, el mundo ha entrado en un proceso «de paz de los Estados y guerra de las sociedades». Al final, el escenario que resulta no es nada cómodo. Tampoco hay que extrañarse de la situación y su valoración. Como recuerda Carmen Iglesias, el mundo siempre ha estado en crisis para los contemporáneos de casi todas las épocas. Sí se debe reconocer que se está viviendo en un escenario que como poco debe calificarse de cambiante, y que se vive

(1) ORTEGA, A.: *Horizontes cercanos. Guía para un mundo en cambio*, p. 149. Editorial Taurus. Madrid, 2000. Si preocupante es la pérdida que se indica, más lo es todavía la ausencia de una cultura de defensa suficiente y sobre todo entre formadores de opinión, políticos, líderes, intelectuales, universitarios, etc. Se puede ver la diferencia entre ambos conceptos en BAQUER, A.: *¿En qué consiste la estrategia?*, pp.186-197. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.

en un tiempo histórico que en muchas ocasiones va por delante de los hombres. Con todas las ventajas y con no pocos inconvenientes, toca vivir el «ciclo corto de la Historia» (2). En esta situación de incertidumbre y cambios acelerados no es extraño que se busquen códigos éticos, o se insista en la necesidad de transmitir valores.

Ha desaparecido, está desapareciendo, el orden viejo internacional. El sistema de relaciones entre las naciones se fundó bajo el principio de inviolabilidad de las fronteras. La Paz de Westfalia consolidó el derecho de no injerencia entre los Estados. Fue una de los tres pilares sobre los que se pudo construir la modernidad. Los otros dos fueron la moneda, y el Derecho Internacional. El modelo ha funcionado hasta ahora. El derecho a la soberanía hacía inviolables las fronteras y lo que ocurría dentro de ellas era visto por los de fuera con la neutral frialdad que marca la distancia. Los sucesos se valoraban en términos de «asuntos internos» y la categoría hacía inviable la actuación. La nueva realidad política y el nivel de desarrollo alcanzado por los países más avanzados han echado por tierra este principio.

Como resultado del progreso, parte de la opinión pública y la moral colectiva no acepta que en determinados lugares, y ante determinadas situaciones se mantenga el principio antiguo de no injerencia. La dignidad del hombre desarrollado se rebela ante la transgresión sistemática de los derechos humanos por parte de otros hombres. Mantener este principio de neutralidad y no intervención ha supuesto en otros tiempos que se desencadenaran no pocos dramas colectivos. La solidaridad y el altruismo entra en conflicto con los intereses de Estado y el equilibrio en las relaciones internacionales.

Como indica Riesman (3), una de las consecuencias del progreso es que los hombres cambian su sistema de referencia conforme van alcanzando mayores niveles de desarrollo. En la sociedad primera, la orientación quedaba marcada por lo que dictaba el grupo primario y la tradición; en la sociedad en tránsito hacia la modernidad, los vínculos y el sistema de referencia se fundaban en la solidaridad con el grupo al que se pertenecía, la nación; en la sociedad pos-moderna la orientación de las conduc-

(2) HOBBSWAUM, E.: *Entrevista sobre el siglo XXI*. Editorial Crítica. Barcelona, 2000.

(3) RIESMAN, D.: *La muchedumbre solitaria*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

tas públicas se dirige hacia «el otro», hacia «los otros» de forma general. Es la culminación del proceso de solidaridad.

La conquista de la modernidad supone, además, el alejamiento de la guerra entre los Estados, entre algunos Estados, los más avanzados. Este alejamiento no supone el final de la guerra como patología colectiva. De la misma manera que las amenazas se tornan en riesgos, el conflicto bélico en el que intervienen países desarrollados no desaparece, se transforma. Aumenta de escala en cuanto a la categoría de los contendientes, al tiempo que el conflicto bélico ya no tiene lugar en el centro de los espacios nacionales, se desplaza a la periferia

La experiencia reciente de las guerras de baja intensidad, en las que han participado ejércitos de sociedades modernas, o en las nuevas misiones de paz, demuestra que el conflicto tendrá lugar en escenarios donde están enfrentadas formas de vida distintas y culturas diferentes. La confrontación se ha producido y seguirá produciéndose en las fronteras de las civilizaciones. Allí donde la dignidad de los hombres se interpreta de manera opuesta, o donde los intereses se plantean bajo principios distintos. Arnold Toynbee había anticipado que éste sería el futuro de las sociedades que él calificó como «pos-modernas».

El progreso alcanza a unos pocos y privilegiados países. Mientras tanto, el modelo westfaliano sigue vigente para la mayoría de los Estados. El drama que acompaña a las naciones menos desarrolladas es que cuando están terminando de consolidar el modelo que les abre las puertas a la modernidad, descubren que ya no les sirve del todo, pues el mundo al que se incorporan ha cambiado de manera fundamental. El Estado nacional se transforma en una entidad política y regional de orden superior.

Morris Janowitz anticipó, hace ya más de cuarenta años, que el militar del futuro, el de ahora por tanto, tendría que encarar una profunda crisis (4). Anticipaba esta situación de crisis, que no debe ser entendida en términos negativos pues es consecuencia del progreso y la modernidad, bajo cuatro características. En primer lugar, imaginaba un escenario de actuación del ejército distinto al convencional. El ejército necesitaría definir una nueva doctrina para el empleo de los hombres y de las armas. En segundo lugar, la organización militar debería ser lo suficientemente flexi-

(4) La primera edición donde anunciaba este futuro apareció en 1960. El Ministerio de Defensa ha realizado una nueva edición de esta obra seminal. Se trata de *El soldado profesional*.

ble para que, sin renunciar a parte de su tradición y sin miedo para arrinconar parte de sus convenciones, pudiera integrar en su estructura los nuevos elementos con los que hacer frente a las múltiples y diferentes misiones que debería llevar a cabo (5). Anunciaba la dimensión «policial» de la actividad futura del ejército. En tercer lugar, la Institución militar tendría que plantear un nuevo marco de relaciones con la sociedad. Por último, ante esta serie de cambios tan profundos, el militar de carrera del futuro, el de ahora, debería encontrar una nueva identidad profesional y también personal.

El militar de carrera deberá acostumbrarse a vivir en esta crisis existencial, si se acepta el término. Tendrá que acostumbrarse a gestionarla y a considerarla como un rasgo más de la profesión. A la vista de lo que se está viviendo, anunciado con suficiente antelación, esa situación de crisis no responde a una situación particular de una coyuntura, se trata de una crisis estructural que le estará acompañando a lo largo de su carrera. De la misma manera que en buena parte de las actividades profesionales de la sociedad pos-moderna, incluyendo las «vocacionales», han cambiado de manera radical respecto a cómo se desarrollaban en la sociedad moderna y en la pre-moderna, el militar de carrera deberá aceptar que sus condiciones de trabajo ya no serán las mismas que las de los oficiales y profesores que le formaron. La quiebra de expectativas profesionales, sin que le presenten los diferentes futuros posibles, es otro elemento más de la crisis (6).

Es una crisis, dentro de una crisis global, de rupturas fundamentales (7). No hay acuerdo todavía para definir el tiempo que toca vivir. Se está en la

(5) La tradición confiere sentido y razón de ser a una organización militar. No se puede romper del todo. Se debe adaptar a los nuevos tiempos y a las nuevas circunstancias, integrando lo nuevo en lo viejo. Por el contrario, la convención es fruto de un tiempo y unas circunstancias determinadas, por muy excepcionales que sean. Eliminar convenciones apenas supone hacer frente a un coste económico.

(6) Siempre resulta aventurado imaginar el futuro, más todavía si se pretende acertar en términos virtuales. Si los futuros se prevén con ánimo de optar, el ejercicio prospectivo se hace más cómodo. Bajo este enfoque, no resulta aventurado señalar que habrá que llevar a cabo importantes cambios en la estructura, en la formación, y que se producirán cambios significativos en la mentalidad profesional de los militares de carrera. En cambio, la función militar de prepararse para el oficio del buen uso y la gestión eficiente de las armas seguirá siendo la misma. En cuanto al cómo se utilizarán, dependerá de las circunstancias.

(7) Merece la pena citar uno de los últimos ensayos donde se da cuenta de esta situación en términos paradójicos. RACIONERO, L.: *El progreso decadente*. Editorial Espasa. Madrid,

fase descriptiva. Cada analista señala lo que le interesa. Así, se habla de un mundo de incertidumbres; época de rupturas fundamentales; mundo desbocado; progreso decadente, mundo ecléctico, etc. No hay duda que cuando se encuentre el nombre apropiado para definir la época presente, éste tendrá algo de cada una de estas características.

La profesión militar de las sociedades avanzadas, las de la Unión Europea, tiene que gestionar su crisis en un escenario definido por tres ejes-fuerza que marcan el momento presente y, por lo mismo, están determinando su futuro. Hay que decir que se imaginan futuros como ejercicio intelectual. En términos pragmáticos, el futuro se va haciendo desde el presente. Sin caer en un determinismo fatal, que no existe ni es válido como explicación, debe reconocerse que el presente en buena parte es resultado del pasado; el futuro será, también en buena medida, lo que es el presente. Las decisiones políticas están para cambiar lo que no interese y potenciar lo deseable.

El presente y el futuro de la profesión militar se desenvolverá en ese espacio tridimensional. Por un lado, la presencia de una «corriente neoliberal» que apuesta por una menor presencia del Estado o, en otros términos, la transformación radical del Estado tradicional al ceder buena parte de su soberanía al nuevo ente político que será la Unión Europea. Las implicaciones de este hecho en lo militar ha supuesto el final del modelo clásico de relación ciudadano-Estado plasmado en el servicio militar obligatorio. En segundo lugar, los «criterios de convergencia económica que impone» el Tratado de Maastricht a los gobiernos de los países socios. Esta imposición supone llevar a cabo un control estricto de las tendencias de sus magnitudes macroeconómicas del Estado. Se reducen así las posibilidades para elaborar las políticas económicas de cada gobierno entre ellas, las que tienen que ver con la seguridad y la defensa (8). Sobre este eje actúan además los efectos indirectos del primer vector. El progreso ha llevado a un estado de bienestar al que no se quiere, ni tampoco se puede renunciar. Como los recursos siempre crecerán por debajo de las necesidades sociales, las de la seguridad y la defensa estarán en desventaja en

2000. Las implicaciones de este cambio en la seguridad y la defensa es el tema recurrente en buena parte de los trabajos del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). El último, por ahora, la *Monografía*, número 38, «Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo». Madrid, 2000.

(8) De las políticas públicas, y de lo que se denomina ingeniería contable.

el sistema de prioridades de los ciudadanos y, sobre todo, en el de los programas electorales. Se pretenderá cobrar los dividendos de la paz. Las autoridades, si consideran la seguridad y la defensa como un bien de Estado, deberán esforzarse, en colaboración con otras instituciones, para que estos intereses estén presentes en la nueva cultura cívica de los nuevos ciudadanos. Por último, hay que señalar la tercera fuerza que añade complejidad al escenario. Se trata de «las dificultades» que se encuentran «para elaborar una identidad de defensa y seguridad común» que justifique el nuevo modelo de ejército que dé contenido a las nuevas formas de actuar. Esta idea, latente desde el comienzo del proyecto de una Europa unida, se ha ido postergando hasta que se comprobó que en esta materia no había nada, o había poco. Se tomó conciencia de esta necesidad justo cuando los problemas ha comenzado ha ser mayores (9).

En este espacio social, definido a partir de estas tres variables, se tiene que llevar a cabo el proceso de cambio de los ejércitos de las sociedades avanzadas. Un espacio en el que, si no se pone orden y aclaran las ideas, cabe aplicar el segundo principio de la Termodinámica: la energía se conserva, pero se va degradando a medida que la entropía del sistema aumenta. Las posibilidades de evolución del sistema se reducen cuanto más se tarde en modificar los parámetros que configuran su desorden (10).

A pesar de este cruce de tensiones, no se discuten los éxitos que han obtenido los ejércitos que han participado en misiones no convencionales. Pero también se reconoce que no siempre el éxito y la íntima satisfacción del deber cumplido han acompañado el regreso de las tropas.

En el último Congreso Mundial de Sociología, celebrado en Montreal, julio de 1998, así como en las sesiones de trabajo monográfico sobre estas

(9) Para este punto es de gran interés el libro de ARTEAGA, F.: *La identidad de defensa y seguridad europea. El pilar estratégico de la Unión*. Madrid. Política Exterior, 1999. La conclusión de su trabajo es pesimista: «El estudio de la evolución de la identidad europea de seguridad y defensa... y la comparación de su itinerario con el de otras dimensiones de la Unión, permiten conocer su aportación a la construcción europea... El proceso de integración revela cómo los actores europeos han postergado la asunción de competencias de seguridad y defensa hasta el último momento, cuando el complejo de potencia civil ya ha arraigado en la Unión y ésta se percibe como un actor internacional asimétrico en lo económico, político y militar.»

(10) Decisiones que se tienen que tomar en términos de razón de Estado y bajo el principio del consenso. Son decisiones de Estado igual que las que tienen que ver con la instrucción, la sanidad o la justicia. Las prisas, o los intereses particulares fuerzan el principio señalado, que no deseado.

cuestiones celebradas en el Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense (C2SD) de París, primavera de 2000, pusieron de manifiesto las disonancias, ambivalencias y excentricidades a las que tienen que hacer frente los ejércitos que participan en misiones no convencionales, las nuevas misiones de paz.

Deben destacarse algunos resultados generales de las investigaciones desarrolladas y que se presentaron en estos encuentros. En las dos reuniones se concluyó que, en general, la imagen pública de los ejércitos ha salido reforzada y «legitimada» ante la desaparición de las amenazas convencionales y su participación creciente en misiones de paz (11). En algunos países, la participación de sus ejércitos en misiones de paz ha supuesto cambiar la tendencia de la opinión pública acerca de la defensa y la seguridad, del ejército y de los militares. En el caso de España, esta participación terminó de consolidar la tendencia positiva que se venía dando desde fechas anteriores. Se reconoció en los dos encuentros que las unidades militares han sido instrumentos de política exterior de los gobiernos, nada nuevo por otra parte, sin contar con la preparación y el apoyo suficiente para desempeñar este nuevo papel (12).

(11) La opinión mayoritaria ha sido así. No obstante, también han surgido críticas en otras intervenciones, Kosovo en concreto. Estas críticas incidieron en el hecho de que no se aclaró de manera suficiente las razones para intervenir, en función de qué principios se hacía, y bajo qué autoridad real se intervino. En el análisis de los argumentos de las críticas se coincidió que las autoridades políticas correspondientes mantuvieron un silencio que permitió consolidar el argumento circular en contra, al final, de las propias Fuerzas Armadas que participaron en una misión que trataba de poner orden al caos. Los que tenían algún recelo frente a lo militar, lo mantuvieron; los que apoyaban la acción militar, quedaron desprotegidos por falta de argumentos. Esos mismos análisis comprobaron que las voces que más se escucharon fueron de tono político, siendo muy sonoro el silencio de los profesionales.

(12) En una reunión de directores de academias militares de países europeos, celebrada en Lyon, invierno de 1999, se planteó en varias ocasiones que los futuros planes de estudios militares debería incluir alguna asignatura que preparara a todos los mandos en esta dimensión diplomática que adquiere el militar de hoy y más todavía el de mañana. En la investigación desarrollada en colaboración con Eulogio Sánchez, se destacó que los jefes de agrupación de las unidades militares españolas que han participado en las nuevas misiones son unos diplomáticos peculiares; las actividades profesionales, las militares, quedaban relegadas para sus estados mayores, para el resto de mandos. Así lo confirmaron los mandos entrevistados. Argumentamos tan radical conclusión al escuchar en todos ellos que estas actividades de relación, para las que no se sentían especialmente formados, les llevaba mucho tiempo, mucho más que el de dar órdenes de carácter militar, porque tenían que medir las consecuencias que podían tener sus decisiones en la sutil política internacional, incluyendo las más nimias decisiones. BATTISTELLI, F. y otros: *Las Fuerzas Armadas en las acciones internacionales*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1999. Reconocemos que este argumento habrá cambiando cuando ya hay acumulada

También fueron destacados algunos de los problemas concretos que se plantean estas misiones. Tienen que ver con diferentes facetas del ejercicio profesional en el nuevo escenario. Encuestas realizadas a mandos de distintos ejércitos que habían participado en estas misiones señalaron que los problemas, hasta el momento en el que se les preguntó, se explicaban por la improvisación, el cambio radical de modelo de conducta. Se habían preparado y los habían formado para actuar de una manera totalmente distinta a como debían hacerlo. La mayoría reconoció que no contaba con experiencia al respecto. Se resumen a continuación los problemas destacados con mayor insistencia.

Se reconoció la necesidad de encontrar nuevos contenidos a los términos fundamentales de la organización militar. Entre los que han planteado mayores problemas son los de voluntad y capacidad de actuar, así como la disposición a participar en situaciones que son consideradas ajenas y distantes (13). En buena parte de los participantes en las nuevas misiones, el sentimiento de grupo, de solidaridad entre iguales, se ha echado en falta. Sienten que pertenecen a una organización supranacional, a la que se deben y a la que acatan, pero que a pesar de todo la encuentran vaciada de señas de identidad y de referencia. Es una consecuencia más que destaca la falta de una identidad de seguridad y defensa común, por ahora (14).

De acuerdo con los resultados que se presentaron en estos encuentros, otros argumentos que tenían que ver con la pérdida de eficacia los encontraban en la complejidad del liderazgo en las operaciones, así como con

una larga experiencia. No obstante, mantenemos la hipótesis que los jefes de las agrupaciones que intervienen fuera del país, en misiones con un fuerte componente político, no se encuentran todavía muy cómodos. Es una línea de investigación en la que habrá que seguir profundizando.

- (13) Ese extrañamiento aumenta al agrandar la distancia cultural entre los protagonistas: las tropas y la población civil. Una variable que matiza esta opinión selectiva es la condición profesional del que opina y su implicación en la acción. El militar de carrera, por lo general, no duda en su disposición a actuar, mientras que el militar temporal reclama que se le expliquen las razones que motivan su presencia en una zona ajena para él. La población civil, en buena medida, mantiene la misma opinión: acepta ayudar a los que considera como iguales, reduciendo esta disposición favorable conforme aumenta la distancia cultural y social. Los datos de encuestas a militares y población civil de distintos países confirman esta regularidad.
- (14) La literatura, militar o civil, que narra los hechos bélicos, de manera especial los que dan cuenta de las derrotas, señalan esta ausencia como determinante del fracaso. Las conductas heroicas destacan, por el contrario, que la acción tuvo lugar como manifestación del sentimiento de solidaridad con alguien que era identificado como igual, sin tener en cuenta otras circunstancias y razones más trascendentes.

la dirección de las fuerzas, o en las políticas de gestión del personal. Algunas situaciones disonantes eran resultado de entender de manera diferente el ejercicio práctico de la profesión, así como los derechos y deberes que tienen los diferentes militares de las unidades y naciones participantes, o en el comportamiento desigual en algo tan elemental como regular la vida cotidiana en las nuevas misiones.

En el caso concreto de los derechos, o las ventajas que tienen unos y les faltan a los otros, se percibía como factor que mueve al desánimo, al tiempo que llega a plantear reivindicaciones que no se habían previsto hasta entonces. Es el «inconveniente» de la integración. Todos estos aspectos tienen que ver con la dimensión social de los hombres de las unidades militares, y no con el desempeño concreto del oficio militar, que no se destacó como problema en general. El ejercicio profesional es compartido por todos, no así el entorno social que lo rodea.

En otro aspecto, también de carácter social, fueron destacados los problemas que plantean los elementos culturales diferentes de los participantes en las misiones. Aunque todos, o la mayoría utilizan el mismo idioma común y actúan bajo las mismas normas profesionales, sus diferentes referencias simbólicas, o los distintos significados que otorgan a los mismos comportamientos de la vida cotidiana, todo ello vivido con intensidad, les hace sentirse extraños entre sí. La integración y la cooperación va más allá de trabajar juntos en una misma organización o con los mismos instrumentos y normas de trabajo. Los procesos de convergencia son fáciles en los aspectos materiales, o en las normas, no así en los aspectos que tienen que ver con la cultura o las actitudes. En este aspecto también habrá que comenzar a trabajar cuanto antes. No tanto en las etapas medias de la profesión, como en las de su inicio. Deberá comenzarse la creación de la identidad común cuanto antes, en las academias de formación, que deberán ser comunes, incluso única para todos los ejércitos de los países socios de la Unión.

En las reuniones se destacaron también las situaciones que afectan a la eficacia de la organización militar, así como a la eficiencia de sus miembros. El haber sido formados para la guerra y tener que actuar de una manera distinta en las misiones no convencionales, se consideró otra de las razones de la pérdida de eficacia de las unidades militares participantes (15). Cuando esas unidades se incorporan de nuevo a la organización

(15) Aunque sea anecdótico, en uno de los debates se planteó como una opción que los soldados que actuaran en algunas misiones de paz fueran desarmados. La propuesta se

convencional y deben asumir de nuevo las funciones tradicionales, se producen disonancias cuya solución no suele ser fácil en términos individuales, ni tampoco de grupo. Se ha comprobado que en algunos casos se ha pedido la baja en el ejército, o se han solicitado destinos donde al militar no se le plantearan de nuevo este tipo de dilemas. En cualquier caso, el efecto es la pérdida de motivación y desánimo entre los buenos profesionales. La información es fundamental para compensar en parte esta situación anímica. Por razones evidentes, en las misiones de carácter internacional, pocos son los que tienen la posibilidad de ver la totalidad del problema. La mayoría conoce de la operación una parte pequeña y anecdótica. Se ha comprobado que todos quieren y deben conocer el significado que tiene la acción rutinaria y puede que intrascendente.

En el aspecto de eficacia también interviene el alejamiento del profesional de su familia. Ese alejamiento altera el medio en el que se ejerce la profesión. Habrá que aceptar que a partir de ahora va a ser común en este nuevo modo de ejercer la profesión militar. El desarraigo añade problemas que terminan por afectar al estado de ánimo del militar desplazado. Esta situación cobrará cada vez más importancia con la incorporación de la soldado-esposa y más todavía si es madre. La movilidad de las unidades beneficia su eficacia en cuanto organización, pero puede que sea a costa de la identidad de alguna parte de sus componentes. Habrá que dejar bien sentado si la organización está al servicio de sus miembros, o el argumento es el contrario. La rotación excesiva de las unidades que tienen que atender un mayor número de misiones acelerará también el número y la intensidad de problemas de este tipo (16). Este aspecto comienza a ser analizado con intensidad y osadía, y bajo enfoques muy

planteó en tono reprobable frente algunos críticos. La pérdida de identidad se describió, incluso por soldados, en términos sencillos y elementales que deben ser aclarados por la autoridad correspondiente: se dispone de los medios de persuasión y sin embargo, se restringe su uso para evitar confrontaciones diplomáticas. Esta duda elemental no puede quedar sin explicación por parte de las autoridades y jefes.

- (16) Un indicador será, lo es ya, el aumento de la tasa de divorcios entre el personal militar. En otras ocasiones se producirá una quiebra en el proyecto de carrera del militar profesional, o de empleo, que renunciará a avanzar, especializarse, o a pedir determinados destinos con tal de no separarse de su mujer, o de su marido no militar. Una tercera opción podría ser la de adaptar la vida militar a las condiciones de quien plantee un problema, creando de esta manera agravios comparativos de difícil justificación para quien no lo plantea, o no tiene capacidad para ejercitar este derecho. En cualquier caso, si no se anticipan los problemas, por extravagantes que puedan parecer ahora, y si no se analizan buscando soluciones imaginativas terminará repercutiendo en la pérdida de eficacia operativa de las unidades.

diferentes por el C2SD francés a petición expresa de los propios mandos militares que perciben la pérdida de eficacia de sus unidades.

El último grupo de problemas que fueron señalados tenía que ver con las conductas tipificadas como puramente delictivas y que habían sido llevadas a cabo por algunos componentes de las unidades desplazadas. Se señalaron algunos casos donde esas conductas las llevaron a cabo pequeñas unidades que actuaban de manera violenta contra grupos de ciudadanos, ejerciendo el chantaje y la corrupción contra la población a la que se trataba de proteger, utilizando o creando el mercado negro de productos prohibidos. También se analizaron casos donde esa conducta y hábitos se trasladaron al país de origen cuando se repatriaban las tropas. Aunque se reconoció que fueron casos anecdóticos, no por ello menos reprobables, el efecto publicitario negativo fue considerable. Se demostró que quedaron anulados los aspectos positivos de la intervención. Frente a ellos, se exigió de los mandos una actuación ágil y ejemplar, debiendo contar con canales de información suficientes para contrarrestar su efecto perverso dejando las cosas en su sitio.

Por lo general, hubo acuerdo en el diagnóstico de los problemas y no faltaron los que consideraron que se exageraban algunos términos de los mismos. La unanimidad se produjo al considerar la importancia de la moral y su refuerzo en los ejércitos, más todavía en los momentos donde se están viviendo rupturas fundamentales en los sistemas de referencia de la profesión militar.

Se aceptó que debe dotarse de nuevos contenidos los conceptos de disciplina, orden y obediencia, cohesión, espíritu de cuerpo. La cultura de la organización militar debe incluir en su sistema de valores los que corresponden al cosmopolitismo en el que ya se están moviendo. Que se debe incorporar lo nuevo a una organización donde es básica la tradición (17). Todos los participantes destacaron «la importancia de dotar de una ética para los ejércitos en la nueva realidad». No se fue más allá de tan contundente conclusión. La unanimidad del análisis y sus consecuencias se desbarató al tratar de proponer líneas de acción para conseguir estos

(17) Como señaló Edward Shils en su momento, se estaba produciendo la recreación del Ejército de la República Federal de Alemania a partir de la hora cero impuesta por los países vencedores, en la peculiar situación en la que se producía el diseño del nuevo Ejército había que distinguir entre tradición y convención. La tradición resultaba fundamental, también en aquel Ejército alemán, mientras que la convención podía eliminarse sin problema alguno pues era producto de un momento y de unas circunstancias. Al

nuevos objetivos (18). La conclusión aceptada con mayor vehemencia fue la de incidir en los procesos de formación básicos del militar.

No cabe duda que es una línea en la que se está trabajando. Los resultados se obtendrán, si se obtienen, en el futuro. No habrá que olvidar, utilizando con precaución la similitud que se observa en la crisis de la educación civil, que deberá distinguirse entre «instrucción», en cuanto conocimientos y habilidades técnicas concretas, propias de una profesión, de la «educación», que trata del sistema de valores que debe interiorizar el ciudadano soldado.

En el caso de la formación se trata de encontrar el mejor o el más adecuado programa de estudios, así como los profesores que deberán impartirlo. Ese mejor programa puede ser incluso uno que no sea el óptimo, pero que se mantiene a lo largo del tiempo. Se deberá reconocer, con sentido real, la importancia que tiene el proceso de formación en la carrera de la que se trate. También la militar.

La educación es más sutil y compleja de transmitir. Se trata de asumir valores y estilos de vida, no de memorizar contenidos trascendentes (19). También es por ello la parte fundamental y determinante en cuanto profesional y ciudadano. Deben transmitirse a los educandos estilos de vida y de profesión considerados como modelos. El profesor deber ser un

cambiar éstas, debían cambiar las normas y comportamientos que se habían desarrollado a partir de ella. Por el contrario, había que asumir y racionalizar la tradición.

- (18) El «síndrome de Vietnam» planteó al Ejército de Estados Unidos una situación parecida a la descrita. En concreto, sus fuerzas aéreas se enfrentaron al problema partiendo de dos enfoques distintos, pero complementarios. Uno trataba de encontrar el modelo de organización que mejor se adaptara a lo por venir. El propio Charles C. Moskos recomendó que se abandonara el modelo ocupacional que había propuesto con insistencia en su momento, en su lugar debía buscarse una organización institucional. El segundo enfoque se planteó en términos de valores, normas y conductas que debían proponerse para salir de la crisis de identidad y mantener la eficacia de las fuerzas aérea. En este caso los resultados fueron igual de inconcretos que a los que se llegaron en las dos reuniones descritas. Los resultados del primer seminario se pueden consultar en el texto de Moskos, Ch. C. y Wood, F. R.: *Lo militar, ¿más que una profesión?* Ministerio de Defensa. Madrid. El segundo se publicó en Buenos Aires, en la Biblioteca Militar bajo el título de *Ética militar*.
- (19) Es la contradicción en la que se cae en el Sistema de Enseñanza General. Se pretende educar en valores y al analizar los textos correspondientes y la actividad escolar que se desarrolla a su alrededor, se comprueba que lo que se hace es memorizar definiciones y explicaciones. Se ha podido comprobar casos donde el profesor actuaba en contra de lo que explicaba. Por otro lado, esa enseñanza memorística coincide con una pérdida de valores en los alumnos, medida mediante cuestionarios.

buen profesional, convencido y animado con la profesión, capaz de estimular a los neófitos más allá de las contrariedades que se le puedan presentar (20). El mejor programa docente, y el pedagogo mejor preparado puede desanimar a alumnos bien dispuestos si él mismo está desanimado. Lo contrario es igualmente cierto. El entusiasta transmite entusiasmo, al margen de las carencias y limitaciones.

Pueden aparecer disonancias en este último caso considerado como deseable. También hay evidencias empíricas al respecto. El líder lo es en situaciones excepcionales del ejercicio profesional y, como se demuestra por los hechos, la excepción puede exigir la transgresión de algunas normas consideradas importantes en tiempos de normalidad, aunque sean rutinarias o meramente simbólicas. En este caso el alumno imitaría la conducta excepcional, y rechazaría la rutina burocrática de la profesión.

Paso a otro enfoque en el objeto de análisis. No se discute que en las relaciones internacionales hay un antes y un después de la caída del muro de Berlín. Los elegantes modelos teóricos de la ciencia política que explicaban el viejo orden internacional, han dejado paso a un desorden en las teorías que tratan de dar cuenta del mundo multipolar, donde los intereses enfrentados rigen las relaciones actuales entre las naciones. En el ámbito de las nuevas misiones de los ejércitos, Kosovo es una fecha que debe dar paso a un nuevo ciclo en este tipo de acciones. La intervención en Kosovo fue la culminación de un proceso marcado por algunos fracasos, reconocidos así y de manera oficial, que se inició en Ruanda y pasó por Srebrenica. A partir de ese momento, se entra en una nueva generación en las misiones no convencionales de los ejércitos.

Naciones Unidas, según su secretario general hizo un llamamiento a los gobiernos, 23 de agosto de 2000:

«Para la acción inmediata (con la que) poner en práctica una serie de trascendentales cambios en las estructuras administrativas de las

(20) Hay datos de sobra y de todo tipo donde se demuestra la importancia que tiene, o tuvo, el maestro que sirvió de referencia vital más allá del aséptico y frío aprendizaje. La autobiografía citada de Bertand Russell es un ejemplo. Se podrían citar muchas más y de biografiados que pertenecen a las especialidades más dispares, en el apartado de biografías militares la lista es igual de larga. Por señalar nada más que una cita próxima, CREMADES, R.: *Nadie olvida a un buen maestro*. Editorial Espasa. Madrid, 1999. Con datos de encuestas obtenidas en centros de formación militar se ha observado también la importancia que tiene en los cadetes la imagen profesional que transmiten los profesores de la vida militar.

operaciones de paz de Naciones Unidas (que resultaba) absolutamente esencial para la credibilidad de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas» (21).

Se reconoce públicamente que en las misiones recientes donde han intervenido tropas bajo el mandato de Naciones Unidas el éxito no las ha acompañado del todo (22). De manera oficial se reconoce que:

«El obstáculo principal ha sido la falta de voluntad de las partes en conflicto para encontrar una solución pacífica. Otro problema ha sido el que los Estados miembros no hayan proporcionado los recursos suficientes. Algunas veces el Consejo de Seguridad ha encomendado tareas realmente formidables al personal de mantenimiento de la paz, sin darle los medios para cumplirlas.»

El Informe Brahimi responde al llamamiento al que se refería el secretario general de Naciones Unidas. En el Informe se hicieron 18 recomendaciones para promover «cambios sustantivos» en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (23).

El grupo de expertos nombrado al efecto para diseñar las alternativas a la ineficacia reconocida por el secretario general, dirigido por el embajador de Argelia, Lakhdar Brahimi (24), reclamó que:

«Quienes estén involucrados en las actividades de prevención de conflictos y (su) desarrollo... enfrenten esta difícil tarea de una manea mancomunada.»

A partir de esta exigencia, se pide que Naciones Unidas tienen que considerar las operaciones de mantenimiento de la paz como una «actividad central», y no como una «responsabilidad temporal». Aunque se insiste en la especialización, se considera que los esfuerzos de las naciones y sus gobiernos deben dirigirse hacia la prevención de los conflictos, siendo la acción de mantenimiento de la paz, en sus diferentes formas, el último recurso al que se debe acudir. Frente a este noble deseo, se impone a

(21) Nota de prensa del Centro de Información de Naciones Unidas. Se puede ver en: www.onu.org/temas/paz/paz-inf.htm

(22) Se puede ver este reconocimiento de culpa en: www.un.org/spanish/peace/peacefct.htm

(23) Se puede ver en: www.onu.org/temas/paz/memo-ctec2.htm

(24) El título del cargo indica la complejidad de la tarea encomendada: presidente de la Comisión y secretario general adjunto para Asuntos Especiales en Apoyo a los Esfuerzos del secretario general para la Prevención y el Mantenimiento de la Paz.

Naciones Unidas y a los gobiernos que se tiene que responder de manera eficaz a la realidad compleja (25).

Si la acción militar se hace indispensable, la recomendación para el uso de las tropas debe ser la que sigue:

«Una vez movilizadas, las fuerzas de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deberán estar en posición de cumplir con su mandato de manera profesional y exitosa, e igualmente estar en capacidad de defenderse a sí mismas y de defender a los demás componentes de la misión y al mandato de la misión, mediante normas estrictas para combatir a quienes no cumplan con sus compromisos para lograr acuerdos de paz o que busquen socavar acuerdos mediante el uso de la violencia» (punto 3).

A lo largo de todo el Informe, los expertos, diplomáticos y también militares (26), insisten en destacar las recomendaciones de carácter técnico, administrativo, profesional en definitiva, que deben caracterizar este tipo de actuaciones. Las cuestiones que interesan aquí, las normas de conducta de las tropas, su código ético, no aparecen, ni tampoco se insinúan en el listado de recomendaciones. Se insiste en la necesidad de dejar bien sentada «la cadena de mando y la unidad de esfuerzos». El código ético que debería guiar a las tropas es tomado en cuenta por los expertos, militares alguno de ellos, que redactaron el Informe Brahimi.

El carácter profesional estricto se recalca todavía más cuando se indica que «el Secretariado debe informar al Consejo de Seguridad lo que éste necesita saber y no lo que desea escuchar». De la misma manera que se dice que los países que aportan tropas, deben ser tenidos en cuenta y deben asistir a las reuniones del Consejo pues está en juego la seguridad de su personal.

El Informe destaca, en tres puntos: 9, 10 y 11, los tres tipos de personal que deben intervenir en las misiones de paz. Se trata de personal militar,

(25) Frances Vendrell, representante personal del secretario general y jefe de la Misión de Naciones Unidas en Afganistán ha declarado que: «Nunca he sido partidario de la neutralidad de Naciones Unidas... No podemos ser neutrales entre el bien y el mal, entre violaciones de derechos humanos y los verdugos que las cometen». *Abc*, 19 noviembre de 2000.

(26) Los miembros del panel fueron diez, y dos los militares. Uno, el general Klaus Naumann, de Alemania, fue jefe del Gabinete de Defensa de Alemania y ex presidente del Comité Militar de la OTAN, y el segundo, el general Philip Sibanda, de Zimbabue, ex comandante de la fuerza de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III).

policía civil y especialistas civiles. En los tres casos se recomienda que los Estados deben hacer el esfuerzo «para la conformación de varias fuerzas bien cohesionadas». Se pide rapidez en su formación y en el desplazamiento de las tropas. Se recomienda la existencia de un grupo de militares y policías que deben encontrarse en situación de disponibilidad permanente. Según el grupo de expertos, la policía civil debería dejar de depender del sector militar. Los especialistas civiles deberían ser voluntarios. En el Informe se dice que resulta necesario crear una unidad «para la planificación y el apoyo operacional de la información pública en las operaciones de paz». En el Informe no se dice nada sobre si los tres grupos de profesionales, tan diferentes en sus compromisos y en su vinculación con las misiones de paz, deben regirse o no por los mismos principios, códigos de conducta, normas, etc. Tampoco se dice nada a este respecto cuando tengan que actuar de manera conjunta, integrados en un mismo esfuerzo.

Para los especialistas civiles se pide que sean revisadas las condiciones en las que prestan su servicio en las misiones de paz. La razón no es otra que buscar mayor eficiencia en este tipo de personal. De esta manera, «Naciones Unidas (podrá) atraer personal más cualificado y recompensar el buen desempeño con mejores perspectivas de desarrollo de su carrera profesional». No se dice nada, en este sentido de la búsqueda de excelencia y motivación, para militares y policías. Está claro que los redactores del Informe distinguen entre los profesionales, militares y policías, y los expertos civiles. Es un dato importante y más todavía el argumento empleado. Para los redactores del Informe en las misiones de paz hay dos categorías distintas y a las que hay que tratar de forma también diferente. Los profesionales siempre deben estar en disposición de actuar y los costes van en la profesión elegida por ellos mismos; a los expertos civiles hay que estimularlos además con una atención y tratamiento especial.

Hay que insistir que todo el Informe gira alrededor de cuestiones que tratan de garantizar la «eficacia» de las fuerzas de Naciones Unidas, que ya no se concibe que sean exclusivamente militares. Sin embargo, se insiste que los soldados a los que se les encomienda el mantenimiento de la paz deben tener «la capacidad de defenderse para cumplir con su mandato por medio de «reglas de combate sólidas», las comillas son del autor. Queda por desarrollar un pensamiento integrado para la nueva doctrina que regule el empleo de los hombres y las armas, convencionales y no convencionales.

Paso a un tercer enfoque del problema planteado en el título de este capítulo. Se expuso desde el principio de estas páginas que se tiene que ejercer y gestionar la profesión militar en una situación de crisis. Hay que decir ahora que esta situación de crisis no es exclusiva de los militares. Las corporaciones profesionales que se asemejan a la militar también pasan por una situación parecida.

Aunque todos sus análisis y conclusiones no se puedan aplicar para encontrar solución a los problemas que se plantean en la corporación militar, no estará de más conocer sus diagnósticos y sus propuestas. Los procesos de convergencia aproximan lo militar a lo civil, y al revés. También la corporaciones empresariales buscan en las militares ideas y aplicaciones para sus procesos de cambio igualmente profundos. Las diferencias son evidentes, aunque en el fondo las razones últimas son las mismas: búsqueda de la eficacia, conseguir la satisfacción de clientes y profesionales, actuar de acuerdo con la valoración del mercado, o encontrar una nueva justificación social. El principio que guía este análisis comparado es que todos aprenden de todos. Adaptando lo que se pueda, sin tratar de imitar, ni tampoco copiar.

Esta descripción comparada, breve por razones obvias, comienza por la Administración civil. Tal como se recoge en el arranque del Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la ética en el servicio público:

«Los funcionarios actúan en un medio ambiente nuevo y cambiante. Están sujetos al control público y a exigencias crecientes de los ciudadanos, al tiempo que padecen mayores restricciones de recursos. Tienen que asumir funciones y responsabilidades como consecuencia de la delegación de funciones y la mayor discrecionalidad de gestión; la mayor comercialización del sector público; la cambiante interrelación entre los sectores público y privado y los cambiantes mecanismos de rendición de cuentas. En resumen, están teniendo que adoptar nuevas formas de realizar la tarea de la Administración pública... tienen que hacer frente al desfase creciente entre los valores y sistemas que han regido tradicionalmente el comportamiento de los funcionarios y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante del sector público» (27).

(27) Ministerio de Administraciones Públicas, «La ética en el servicio público». Madrid. *Boletín Oficial del Estado*. 1997.

También se han organizado reuniones, seminarios y encuentros para debatir sobre la misma cuestión a la que se enfrentan los ejércitos (28). Parten de idénticos supuestos, para llegar a parecidas conclusiones. Un dato más para avalar la dificultad que supone hacer frente a esta nueva realidad. Aunque la cita es larga, puede ser de interés y provecho resumir las conclusiones de los debates celebrados en España (29):

1. La década de los noventa está viviendo una revitalización del interés por los valores apoyada fuertemente en el reconocimiento indiscutido de su carácter estratégico, tanto para ordenar la vida de las instituciones comp para legitimar su función y los objetivos a los que sirven... Se produce por contraposición a una época dominada por el espejismo provocado por la creencia de que cierta anomia axiológica, o, si se prefiere, una mayor relajación en los principios y reglas que rigen el comportamiento, podía producir alguna suerte de efectos positivos para los individuos y para la sociedad (30).
2. La Administración pública (tiene que hacer frente a un proceso de cambio donde se pasa) de la centralización, homogeneidad de estructuras y simetría de formas de comportamiento a la variabilidad en las maneras de operar, en los destinatarios de sus acciones y en los medios utilizados... Todos estos cambios plantean a la Administración la necesidad de fortalecer la confianza social en el servicio público y en la capacidad adaptativa y de respuesta de las Administraciones públicas a tan relevantes transformaciones.

(28) Por razones de interés práctico y de proximidad cultural, utilizo las ponencias presentadas en las *Jornadas sobre Ética Pública*. Fueron jornadas nacionales, donde se presentaron experiencias de otros países. Se celebraron en Madrid, abril de 1997. Han sido publicadas por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1997, y con este mismo título.

(29) Las conclusiones de las *Jornadas* y sus argumentaciones se encuentran en las pp. 131 a 143 de la *obra citada*.

(30) Esta excentricidad también se produce en otro sector no menos trascendente para vida social y colectiva: la enseñanza. Algo se ha expuesto en páginas anteriores. Hay que llamar la atención que los argumentos de denuncia de lo que se podía esperar ante ciertos cambios y mudanzas, considerados como progresistas por quienes copian planes que pretendían acelerar la llegada de la modernidad, se conocían con mucha antelación. Un buen ejemplo de no querer aprovechar la experiencia de los otros y repetir los errores denunciados con suficiente antelación puede ser el que planteó ARENDT, H.: *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Editorial Península. Barcelona, 1996. En concreto las pp. 209 a 238 donde la autora analiza la crisis de la educación en Estados Unidos. El diagnóstico es el mismo en todos sus extremos al que se está planteando en España respecto a la crisis de la enseñanza obligatoria.

El análisis comparado con las experiencias y los trabajos desarrollados por países del centro y norte de Europa, con los que también habrá que converger en esta dimensión administrativa y de gestión, concluye que los niveles éticos de sus Administraciones públicas se han conseguido por haber incorporando códigos de conducta y de comportamiento que van más allá del ejercicio profesional, adaptando los que poseen, y, estableciendo procedimientos de actuación y de prevención ante los funcionarios que no las cumplen.

Para la población de estos países, la mayoría de los funcionarios desarrollan un comportamiento valorado en términos positivos. Por esta misma razón, «convierte en más exigente el reproche y la corrección de los (funcionarios) de carácter irregular». La labor de fiscalización y control de los comportamientos de los funcionarios debe ir más allá de medir y fiscalizar el cumplimiento estricto de sus deberes. La Administración debe desarrollar sobre todo actitudes positivas frente a sus funcionarios. La labor inspectora, sancionadora debe ser inflexible cuando sea necesario, y excepcional en cualquier caso. Se debe «promover activamente la integridad, la adecuación de conductas, el consenso sobre los valores y ofrecer orientaciones para su implantación». En definitiva, «crear las condiciones ambientales para que el funcionario se sienta satisfecho de su condición» (31).

En las conclusiones de estas *Jornadas* se recogen los valores que deben ser promovidos y preservados en la Administración que tiene que hacer frente al escenario cambiante. Como se ha dicho, el proceso de convergencia permite destacar que ese sistema de valores es válido para una administración civil, o militar; central o periférica. Una corporación empresarial también los asumiría. Forma parte de la cultura cívica propia de las sociedades avanzadas, o que están dispuestas a avanzar hacia la posmodernidad. Se dijo que los funcionarios deberán trabajar estimulados por el:

«Respeto al interés general, el ideal de servicio público, la honestidad, la integridad, la imparcialidad, la neutralidad, el sentido del deber, la responsabilidad creativa, la lealtad, la transparencia, el desinterés, la fiabilidad, el respeto al pluralismo, la tolerancia y la apertura a la sociedad y a los ciudadanos.»

(31) Las encuestas señalan que la satisfacción no está relacionada de manera directa y exclusiva con el salario. No se discute que es importante satisfacer un nivel de vida digno. Garantizado ese nivel, la satisfacción se determina con bienes intangibles.

Estos valores universales tienen una exigencia de orden superior. Son los principios a los que deben servir. Este conjunto de principios pueden ir formando el código ético que se va buscando. Todos coincidieron en señalar que los ejes principales de ese código ético debían ser tres: respeto a la Constitución, a las leyes y al poder legítimo. Ante éste se exigía, además, lealtad por encima de las ideas particulares. El fin último de todo principio normativo, del código ético, así como del conjunto de normas fundamentales debe ser el de garantizar el interés general.

Además de los principios anteriores se exigía un «estilo de conducta». El comportamiento debería estar guiado por «la eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que no reconoce otra forma de selección de sus miembros que no se guíe nada más que por los principios de mérito y capacidad, y que garantiza la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones» (32). Sin caer en el eclecticismo, o en el relativismo temporal, el sistema normativo no debe considerarse inamovible. Debe ser capaz de, manteniendo los valores, normas y comportamientos considerados básicos, incorporar las situaciones nuevas, no previstas. La rigidez corporativa, especializada, es útil mientras no cambian la circunstancias; si cambian, por pequeño que sea el cambio, desaparece si no se adapta (33).

Las conclusiones de las *Jornadas* terminaron con una consideración principal, destacada por su importancia y reconocida como tal por todos los asistentes:

«No hay que olvidar que el respeto a los principios establecidos y a las normas de comportamiento definidas debe ser objeto expreso de aprendizaje, análisis y reflexión suficientes por parte de los servidores públicos, a través de un proceso consciente y predeterminado de orientación profesional.»

(32) Se verá en otro lugar que debe estimularse y premiarse la competencia entre los miembros de la organización, sea el ejército, la administración, o cualquier corporación empresarial. Las distintas interpretaciones se producen cuando se establece «el otro» contra el que se compite. Los análisis de eficacia corporativa y la íntima satisfacción personal de los profesionales se produce cuando esa competencia se desarrolla contra uno mismo. Por el contrario, esos mismos análisis de coste-beneficio señalan que la competencia contra los otros desencadena tensión y conflictos. En este caso se trata de un proceso de suma cero. Lo que gana uno, lo pierde el otro; nada más gana uno, el resto pierde, también la corporación. La competencia eficiente es siempre personal, no entre grupos.

(33) Es un principio básico y principal de la Ecología. Hay demasiadas evidencias empíricas que dan cuenta de la desaparición de especies perfectamente adaptadas a su entorno.

No resulta fácil discutir, o matizar estos nobles objetivos. La experiencia demuestra que se llega con facilidad a reconocer y aceptar los acuerdos en los principios generales. Llevarlos a la práctica es otra cuestión. Cuando se trata de conseguir el consenso que obligue a todos, aparecen los intereses particulares, las tradiciones e identidades que no se quieren abandonar. El reparto desigual del poder, o de influencia tratará de imponerse al resto de los socios. Los negociadores deben responder a los intereses colectivos, el consenso debe sustituir a la imposición y deben creer en lo que van a negociar. La experiencia también demuestra que es más fácil llegar a acuerdos cuando hay un cierto equilibrio entre fuerzas diferentes que cuando hay un único poder, o éste es tan poderoso que anula el de los demás.

En el mundo de las corporaciones empresariales los planteamientos a los que tienen que hacer frente no son muy distintos a los señalados hasta aquí. La cultura empresarial regida exclusivamente por principios encaminados a maximizar los beneficios ya no resulta aceptable por nadie, menos todavía en un escenario de competencia global. El rechazo se debe no tanto a los nuevos principios de justicia social, equidad, reparto de oportunidades, influencia de los sindicatos, o de la legislación, etc., como por la propia decisión corporativa que busca sobrevivir en el «mundo desbocado» descrito por Anthony Giddens (34). El interés material por sobrevivir, planteando este objetivo incluso en términos egoístas, exige el cambio:

«En los últimos años hemos podido constatar que se ha desatado una tendencia cada vez mayor a vincular la apalabra “ética” a la palabra “empresa”... Modas aparte, creemos que esta tendencia refleja a menudo una preocupación auténtica por un problema todavía no bien resuelto... No es necesario decir que en el trasfondo inmediato de esta demanda y de este reto encontramos la reacción social crítica ante bastantes actuaciones que tenido lugar últimamente en toda clase de organizaciones, tanto empresas privada como en las Administraciones públicas... Después de un periodo de fuertes recelos y críticas hacia el mundo empresarial, un intento de revalorizarlo cultural y socialmente, pero buscando la legitimidad

(34) Toda la argumentación se puede ver en la obra del autor, con el mismo título, publicada por Editorial Taurus.

no simplemente en su propia actividad y en sus criterios de actuación, sino en la relectura ética de éstos» (35).

Son las ideas y el espíritu que mueve a los gestores que buscan encontrar un camino en la complejidad que viven las corporaciones. Una complejidad que, en términos clásicos del análisis de Max Weber, debe tener en cuenta el sistema en el que se integra la organización; su estructura, y las personas que la forman. El código de conducta que regula la organización deberá considerar las tres dimensiones al tiempo pues las tres estarán presentes en todo momento de la vida de la corporación. De esta manera se regula la vida interna y al tiempo se establece el marco de actuación de cara al exterior.

La importancia del código de conducta no debe suponer en ningún caso su mitificación. Es un elemento más de la organización que facilita la acción. Tampoco puede ser utilizado como excusa, incluso para no cumplir con él. Cabe la posibilidad de desarrollar conductas transgresoras, por parte de alguno de los miembros de la corporación, y que no son conscientes de ellas pues dicen conocer ese código en todos sus detalles (36). Mitificarlo puede dar lugar a la paradoja de olvidar el espíritu de la norma. Para que no ocurra la situación excéntrica de no cumplir la norma, porque es conocida de sobra por todos, su elaboración no debe ser impuesta, tiene que ser asumida de manera consciente. El código normativo no debe resultar extraño a nadie de la corporación, menos todavía sentirlo como ajeno e impuesto. El código tampoco puede ser exhaustivo. No se debe caracterizar por no dejar nada a la iniciativa. No cabe pensar, en el extremo opuesto, en un código ecléctico y elaborado a la medida de los intereses de todos. Además de establecer los marcos de referencia para que todos los miembros de la corporación, o la mayoría, se encuentren cómodos, tiene que permitir el desarrollo de la capacidad y la iniciativa de cada cual.

Las corporaciones institucionales, empresas que superan el nivel alcanzado por las transnacionales, tienen que hacer frente a un escenario que

(35) LOZANO, J. M.: *Ética y empresa*. Editorial Trotta. Valladolid, 1999. La confluencia de esfuerzos que provoca esta necesidad de encontrar códigos éticos en las organizaciones complejas queda plasmado en la biografía intelectual del autor. Doctor en Filosofía y licenciado en Teología. Director del Departamento de Ciencias Sociales de ESADE. Fundador y vicepresidente de la asociación «Ética, Economía y Dirección».

(36) Con el conocimiento sobra. Otra cosa es cumplir con el espíritu del código.

además de ser global, se ha dicho que es cambiante (37). Sus analistas describen la incertidumbre del objetivo empresarial en términos militares: el objetivo de las corporaciones es un blanco móvil. Esta incertidumbre convive con la seguridad de lo que hacen y a lo que se dedican. La incertidumbre llega al extremo de que, como reconocen, en muchas ocasiones no se llega a conocer la trayectoria, ni tampoco el blanco que va a surgir. A sus ejecutivos la situación les obliga a reinventar casi todo y en cualquier momento. Desde los procesos de producción y venta, al organigrama, o la distribución de funciones y el «poder» en la corporación. El mercado fija un duro objetivo: estar en la cabeza (38). En ocasiones, para llegar a esa posición, o para mantenerse en ella no se sabe qué camino tomar.

Esta situación de incertidumbre permanente se puede superar valorando por encima de cualquier otro activo el considerado como el principal de la corporación pos-moderna: «las personas que la forman». Para contar con las personas más capaces, la corporación y la actividad que desarrolla tiene que ser atractiva y retener a los que interesa.

El valor de mercado de las corporaciones, el que justifica el éxito o el fracaso, tiene dos componentes: valor del patrimonio contable, formado por los bienes tangibles, y el valor del capital intelectual, que es un bien intangible, determinante y que generalmente no aparece en el balance de la empresa. En las grandes corporaciones, el primer componente siempre es y debe ser proporcionalmente menor que el segundo (39).

(37) Un análisis académico del proceso de cambio de las empresas en los últimos años puede verse en BRUNET, I. y BELZUNEGUI, Á.: *Empresa y estrategia en la perspectiva de la competencia global*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.

(38) Las corporaciones empresariales cotizan en Bolsa y es ésta la que va marcando su éxito, medido en términos de confianza del mercado hacia todo lo que ella supone; o el fracaso, medido por la desconfianza del mercado. Las instituciones como el ejército, las escuelas y universidades, los juzgados, las iglesias, también cotizan en Bolsa, aunque en éste los dividendos son porcentajes de opinión favorable, o desfavorable; la atracción, o el rechazo; la permanencia o el abandono de su gente; la valoración de los formadores de opinión. Si las grandes corporaciones tienen que dar cuenta de sus resultados cada tres meses, las instituciones no deberían ser menos.

(39) STEWART, T. A.: *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*. Editorial Granica. Barcelona, 1999. Agradezco a Manuel Cervantes y colaboradores de IBM por haber debatido con ellos estas ideas. Otra obra en la misma dirección e insistencia, con título igual de expresivo, es el de SVEIBY, K. E.: *La nueva riqueza de las empresas*. Editorial Gestión. Madrid, 2000.

El capital intelectual de la corporación está formado por el capital humano, aportado por las cualidades y motivaciones de los empleados y por lo que saben hacer. El capital estructural, que corresponde a los conocimientos acumulados por la corporación a lo largo de su historia, y el capital relacional, formado por los clientes de la corporación, así como por el reconocimiento del mercado (40).

El éxito de la corporación está determinado, además de por la buena gestión de su capital intelectual, por su capacidad para organizarse. En este caso no se trata de encontrar la estructura óptima, o adecuar sus plantillas al volumen del negocio. Tampoco se trata de elaborar el código de conducta perfecto. El éxito tiene que ver con su capacidad para implicar a todos los miembros de la corporación, así como a sus «clientes» en el desarrollo de ideas nuevas, y llevar a cabo acciones con las que responder a las transformaciones del medio donde tiene que actuar.

Más que un código de conducta, las corporaciones desarrollan un sistema de trabajo que es específico. Les permite crear unas condiciones que le aseguran ventajas comparativas respecto a la competencia. Dan por supuesto que las personas que se incorporan a la corporación llevan asumido la responsabilidad de actuar de manera eficaz e independiente. La competencia profesional, cada cual en su nivel y especialidad, se complementa con el estímulo propio. Nadie desde fuera a él mismo tiene que proponerle o imponerle un modelo de conducta. No hace falta. Quien no lo asume, se excluye él mismo.

La ausencia de un código ético se sustituye por un «estilo profesional» que busca la eficacia y la excelencia al mismo tiempo. El estilo es resultado de la coincidencia en el mismo objetivo de una serie de elementos donde todos tienen el mismo fin. Un marco institucional donde se ha encontrado el equilibrio entre jerarquía, que no se discute pues se reconoce, en cada persona que ocupa un determinado nivel, una eficiencia que no tienen los que están en otra posición, y la autonomía de cada cual, que tampoco se discute, ni tampoco se invade. La corporación

(40) El cliente último del ejército es el ciudadano que se beneficia de la seguridad que recibe por su presencia y acción, o por su disuasión. En las nuevas misiones, los beneficios se trasladan a los otros. Es la idea altruista de Andrés Ortega que abre estas páginas. Y hay beneficiarios intermedios que son las unidades que pueden realizar sus misiones a partir del apoyo que reciben de otras unidades. En la teoría de las organizaciones se distingue entre las que se mantienen en el primer umbral, no han perdido de vista su razón de ser, y las que han superado el segundo umbral, que son las que justifican su existencia en sí mismas. En el primer caso prestan un servicio; en el segundo, se reproducen, nada más.

«confía» en todos y cada uno de sus miembros (41). Si no confía en él, no lo contrata, o si lo ha hecho, lo expulsa.

Se abandonan la relación unidireccional para sustituirla por la asociación, interesada, con otras corporaciones, privadas o públicas que se dedican a actividades complementarias, o con las que considera que le aportarán en algún momento beneficios tangibles e intangibles. La corporación asume la cultura de integración, desarrolla hábitos de cooperación, de negociación y busca el consenso. En la colaboración se trata de encontrar la convergencia en los objetivos. Para gozar de las ventajas que suponen las economías externas de la participación en redes, cada participante deber mostrar una disposición sólida en la cooperación, mostrar flexibilidad para trabajar con grupos y garantizar a los demás que se permanecerá en la red, incluso después de haber conseguido el objetivo perseguido.

La corporación promueve el liderazgo, pero no olvida el papel fundamental de «los seguidores». En la corporación, la importancia es del grupo. De esta manera se potencia el sentimiento de pertenencia y de solidaridad al grupo, a lo próximo. Ocurre que el objetivo último, la estrategia o las tácticas de la corporación serán desconocidas por la mayoría de los miembros de la corporación, pero cada cual conoce perfectamente donde está y la importancia que tiene su aportación para que el grupo siga funcionando. Esto es lo importante. Los grandes temas son competencia de unos pocos. Si domina la confianza, el seguidor persigue al líder reconocido como tal, no impuesto, y lo hace de buena gana y por encima de cualquier contingencia (42).

Las corporaciones que buscan este estilo distinguen entre tres tipos de empleados. Los que son considerados imprescindibles, fundamentales y clave para la corporación, los que hay que mantener por encima de todo pues si desaparecen, la corporación sería otra cosa. No supone que estos profesionales ocupen siempre el vértice jerárquico o las posiciones prin-

(41) Para Max Weber, la confianza es la variable fundamental que explica que una sociedad sea moderna, progrese y se desarrolle. Demostró que las condiciones y recursos materiales son importantes, pero no son suficientes para iniciar el camino del progreso. La confianza supone asumir el autocontrol. Francis Fukuyama, siguiendo esta hipótesis ha desarrollado una explicación del siglo que ha tocado vivir. *La confianza (trust)*. Barcelona. Grupo ZETA. 1998.

(42) No es nada nuevo. La historia militar de los éxitos y de los fracasos lo demuestra de manera contundente.

cipales, puede ocurrir en la mayoría de los casos, pero no siempre. También hay profesionales imprescindibles en las posiciones intermedias, o en los niveles bajos del organigrama. Un segundo grupo, en términos porcentuales el más numeroso, es el que nutre la mayor parte de los puestos de la plantilla y consolida el estilo y el éxito de la corporación. Son profesionales fundamentales, pero que pueden ser reemplazados. A la corporación le interesa que entren y salgan pues de esta manera todos se enriquecen en términos de capital humano. Todos terminan ganando. Aportan parte del estilo corporativo al exterior, y eso se transforma en imagen valorativa de la corporación. Son una parte importante de la tarjeta de presentación corporativa, dando cuenta de dónde se formaron, o se especializaron. Así se refuerza la opinión del mercado respecto de la corporación. Al tiempo, cuando regresan, incorporan experiencias y habilidades de los demás. El tercer grupo es el que puede desaparecer de la corporación sin que ésta se vea afectada de manera importante. Ocupan puestos menos relevantes (43).

La movilidad en la corporación se considera como un buen indicador de la marcha de la corporación. La atracción es indicador del éxito; el abandono se identifica como fracaso de la corporación.

El estilo de la corporación que garantiza el éxito exige, en principio, abandonar a la competencia, o a la red, aquellas actividades donde no puede demostrar una conducta de excelencia. En este caso se «externalizan» sus actividades. La corporación, dentro de la división mundial del trabajo, busca especializarse en las actividades que le aporten ventajas comparativas sostenibles (44). Esto supone tener metas claras, plantearse objeti-

(43) Los profesionales que salen de la corporación llevan consigo un bien intangible. La traducción literal no se corresponde con ninguna palabra en español. Se trata de empleabilidad. Este concepto incluye habilidades, conocimientos especializados y avanzados, pero sobre todo supone que han asumido un estilo que genera éxito y el bien hacer de una corporación puntera. Este bien intangible supone que ese profesional puede llegar a recibir un salario menor que el que le correspondería en el mercado laboral. El empleado lo considera como inversión que le otorgará ventajas comparativas cuando aspire a un nuevo puesto de trabajo en otra corporación.

(44) Cabe pensar que la consolidación de una identidad de seguridad y defensa común también tendrá que suponer que los ejércitos nacionales desaparezcan. Cada socio comunitario aportará al esfuerzo común de la defensa en las unidades en las que tenga ventajas, maximizando el beneficio de la seguridad individual y colectiva, al tiempo que disminuyen los costes que le supone esa seguridad total. Éste es el objetivo que se persigue al integrarse en una alianza. La idea es antigua. Hay que recordar a Santa Cruz de Marcenado, Villamartín, o desde otro tipo de análisis a Adam Smith. En este caso, el planteamiento se hace bajo una visión pragmática para racionalizar la actividad econó-

vos que pueden alcanzarse y, sobre todo, fijar las medidas necesarias para llegar al objetivo previsto. En la corporación se ejerce de manera constante la autoridad corporativa. Se ejerce el poder que beneficia a todos. Se toman decisiones pensando siempre en el futuro, en los objetivos que se persiguen. Los esfuerzos en este sentido son continuados.

Dado que ese objetivo se representa como un blanco móvil. Para poder cumplir con las expectativas móviles, la corporación deberá potenciar la «rígida flexibilidad.»

Esta peculiar exigencia supone que no se puede hipotecar el éxito por la precaución de no cambiar. Tampoco se exige cambiar de manera constante conforme cambia la trayectoria del objetivo. En esta situación difícil, la ambivalencia se aminora o desaparece cuando se refuerza la confianza, una vez más, entre todos los miembros de la corporación, reforzando la solidez de los equipos que tienen que llevar a la práctica esta conducta excéntrica. Se exige que se ejerza el liderazgo, cada cual en el nivel jerárquico correspondiente (45). El sacrificio y el esfuerzo que cada cual tenga que realizar en estas condiciones será comprendido y aceptado. Quien no esté dispuesto a asumirlo abandonará la corporación.

Las corporaciones modernas, sus ejecutivos y los responsables de la gestión señalan que debe llevarse a cabo una evaluación dinámica de resultados para ir corrigiendo la trayectoria hacia el objetivo. Además de medir el éxito, o la desviación del objetivo fijado, esta evaluación continua les permite ver la coherencia de las medidas que toman, así como la cohesión y el consenso de los miembros de la corporación en cada momento.

Volviendo al concepto de capital intelectual, y dentro del apartado del capital humano, las corporaciones de éxito destacan la importancia de contar con personal satisfecho (46). Los elementos que componen el

mica del Estado y aprovechar las ventajas de la división del trabajo. En la era de la mundialización, la especialización también tiene que plantearse a escala mundial o, por ahora, a escala regional.

(45) Ya se ha indicado que el líder lo es en principio por razón del cargo, pero sobre todo deberá serlo, cuanto antes, por haber sido aceptado como tal por sus seguidores, sus subordinados.

(46) Ante la exigencia de evaluación continuada, esta encuesta de satisfacción se realiza a lo largo de todos los ejercicios económicos. Se aprovechan las posibilidades que ofrecen las redes informáticas internas. De esta manera se facilita que todos conozcan los resultados globales. Es una forma de autoevaluación de los distintos departamentos, unida-

capital humano es el trabajo en equipo y el estímulo de la competencia personal de los profesionales. A cada cual se le fija objetivos en los que ellos mismos han participado, aceptando las sugerencias que pueden hacer sobre el objetivo marcado, o los procesos para alcanzarlo, concediéndole márgenes amplios de autonomía para que lleguen a ellos. Se estimula la innovación que satisface a quien la propone, y la corporación se aprovecha de las ventajas y ahorros que obtiene teniéndola en cuenta.

Bajo este enfoque, más que el ejercicio de la obediencia del empleado se estimula el ejercicio de la responsabilidad y la competencia con él mismo. Los planificadores procuran evitar la competencia entre colegas o entre departamentos. Esta competencia con los demás se considera como coste y carga que aporta poco, incluso nada, a la consecución del objetivo final. En su lugar este tipo de competencia entre todos introduce desconfianza y recelo, perturbando a los grupos que se ven enfrentados.

Se busca la competencia del personal en conocimientos y también en «motivación de logro» (47). Los gestores destacan otro aspecto importante de la habilidad que exigen a sus profesionales: sentirse cómodos en un escenario cambiante. En él deberán asumir símbolos culturales diferentes, manejar idiomas, pero sobre todo deberán aceptar el hecho de que tendrán que trabajar en un escenario multicultural, por utilizar la expresión de moda. El nivel de estudios es importante para la corporación, pero no fundamental. Asumen que la corporación deberá seguir formando a toda su gente. Para cada puesto de trabajo se sabe el nivel de conocimientos suficientes que deberá aportar quien llegue a él por primera vez, indicándole el conocimiento que deberá alcanzar al cabo de un tiempo.

des, políticas y planes de trabajo, etc. Dentro del capital relacional, el tercer componente del capital intelectual, los principales resultados se suministran a las redes exteriores. Forma parte de la campaña de imagen. Es una buena forma y barata para atraer nuevos clientes. Apenas hay que hacer campañas de publicidad. No es menos cierto que los resultados más comprometidos se reservan «para análisis más detallados», según nos informaron. Es fácil comprender la razón de esta cautela.

- (47) Concepto básico según McClelland para explicar el progreso de las sociedades y de las organizaciones. Toda la argumentación teórica, los instrumentos de medida y su demostración empírica de carácter histórico se puede ver en: *La sociedad ambiciosa*. Madrid. Editorial Guadarrama. Es importante señalar que esa actitud supone aceptar de buen grado un esfuerzo, incluso de una menor remuneración económica porque se confía que en el futuro inmediato se van a obtener ventajas que compensarán con creces la inversión realizada. Ventajas que no siempre se valoran en términos monetarios, siempre que esté asegurado un nivel de renta que garantice mantener un nivel de vida adecuado.

La diferencia entre los conocimientos y habilidades que se aportan, y los que se deben alcanzar, se compensa poniendo a disposición de esa persona los recursos corporativos de formación y especialización necesarios. Los medios y técnicas que aporta la informática facilitan este tipo de aprendizaje a la carta. Cada cual, en función de su nivel, tiene acceso nada más que a la base documental que le permitirá completar sus carencias. Al tiempo se le facilitan los instrumentos para evaluar su progresión. La idea fundamental es, una vez más, que se traslada la responsabilidad de la formación al propio interesado. A partir de ese momento se inicia el proceso de promoción, de carrera en el sentido literal del término. Desaparece la promoción por antigüedad. Se avanza siempre que se van superando las carencias. Quien no lo hace es relegado, pero por autoexclusión.

Este proceso de formación continuada alcanza a todos los miembros de la corporación. Se da en todos los niveles del organigrama, incluyendo a los directivos. Cada cual debe actualizar sus conocimientos puesto que de no hacerlo quedará relegado. Es la exigencia que impone el escenario cambiante. Forma parte del proceso de «empleabilidad» que para puestos no fundamentales compensa la menor remuneración recibida. Como se ha dicho, la empleabilidad es un salario diferido que garantiza las posibilidades de empleo cuando salgan de la corporación. En otros profesionales, los clave en cada nivel, la retención exigirá compensar su fidelidad y la eficiencia hacia la empresa sobre todo con bienes intangibles (48).

El capital estructural tiene que ver con la cultura de la corporación en la que también se incluye el «acervo» corporativo. La cultura, que determina el estilo del que se está hablando, se enriquece conforme van pasando

(48) Aunque se reconoce la importancia de la recompensa material, el salario, a partir de un nivel de satisfacción personal, los estímulos con bienes intangibles refuerzan esa satisfacción y cobran una mayor importancia. En el trabajo citado sobre *Las Fuerzas Armadas en las misiones internacionales*, publicado por el Ministerio de Defensa, se aportan algunos datos de soldados que anuncian su abandono del ejército, al que habían llegado ilusionados, no tanto por no cobrar más, o por no tener una serie de comodidades, como por sentirse incómodos en una organización en la que se sienten ajenos, que les hacen sentirse extraños. En esa conducta de rechazo que anuncia la disposición a abandonar el ejército, las variables intangibles son más determinantes que las variables materiales. Con otros datos, estudiantes universitarios, los abandonos de las carreras en las que se matricularon se explica porque «los profesores y la propia Facultad los echa», y no tanto por la exigencia de los planes de estudios, o por la rigidez de las calificaciones. La propia formación los desanima y los expulsa, incluso a estudiantes especialmente vocados por la carrera.

las personas y las experiencias, añadiendo novedades y eliminando lo que aporta poco. No se mitifica la historia de la empresa, pero tampoco se renuncia a ella. Se asume lo bueno y lo malo, pues se aprende tanto de lo uno, como de lo otro. Los procesos de captación del conocimiento; los que se derivan de la producción de la empresa, o de los servicios prestados; la transmisión de conocimientos, así como la comunicación interna y hacia el exterior, son otros tantos elementos que constituyen el capital estructural corporativo.

Ese capital estructural está al alcance de todos los empleados y pueden acceder desde cualquier lugar donde se encuentren. Estas corporaciones se aprovechan de las ventajas que proporciona la informática y sus redes. Cada cual toma lo que le interesa y aporta al acercamiento corporativo sus ideas, sugerencias, soluciones y alternativas. Se estimula el programa de sugerencias que termina siendo rentable por la racionalidad y el ahorro que supone en la toma de decisiones. La innovación, así, es constante (49). Otro rasgo más que caracteriza el capital estructural de las nuevas corporaciones.

Por último, el capital intelectual incluye el capital «relacional». Éste crea, estimula y mantiene la posición de la corporación en las redes que vinculan los distintos intereses complementarios de las corporaciones. Se trata de consolidar la lealtad a los clientes, el mantenimiento de las relaciones con ellos, anticipar soluciones a sus problemas, así como el apoyo a sus actividades. Se ponen a su disposición bases de datos, estudios, acciones y procedimientos. La corporación abre «ventanas», en el lenguaje informático y real, donde más que propaganda, se ofrecen noticias y soluciones. Se vende el producto antes de que se sienta la necesidad de tenerlo. Se procura ir por delante. Las alianzas corporativas de las empresas, planteadas en términos militares, tienen los mismos objetivos que las alianzas defensivas: aumentar las ventajas, compartiendo los riesgos y disminuyendo los costes.

Las corporaciones no elaboran códigos de conductas. Crean, mantienen y desarrollan un estilo que las caracteriza. Aunque los elementos comunes son los señalados hasta aquí, cada una tiene su propio estilo. La

(49) El uso y el acceso de la información está controlado. No se puede acceder a la información que no es relevante para quien no la necesita. Se establecen filtros, claves y niveles para cada cual. También el Informe de Naciones Unidas, citado anteriormente, propone un sistema semejante para mantener en contacto y en formación permanente a los profesionales que participarían en las misiones de paz.

importancia del capital intelectual hace que la gestión de los recursos humanos deje paso a un nuevo concepto, la gestión del «capital intelectual». Esa gestión se justifica para asegurar la posición corporativa en el mercado (50).

Hasta llegar aquí se ha dado un rodeo que puede resultar extraño de acuerdo con el enunciado del título que abre estas páginas. Al nivel de desarrollo y madurez al que han llegado las sociedades occidentales, a pesar de la irracionalidad que se observa en no pocas situaciones, pocos discuten que sus ejércitos están llamados a cumplir con el servicio altruista que se indica en la cita que abre estas páginas. Pocos pueden renunciar a la «defensa de la cultura» que se ha alcanzado. Debe entenderse el concepto de cultura como «estilo de vida en común». Reconociendo que lo alcanzado es valioso para todos y por igual.

Se puede describir ese estilo de vida que hay que defender por encima de todo en los términos que siguen y partiendo de un noble e indiscutible propósito:

«... Deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

- Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.
- Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.
- Proteger a todos (los hombres y pueblos)... en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.
- Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.
- Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra» (51).

(50) El cliente manda, los formadores de opinión también y de manera decisiva, la opinión pública refuerza la presencia de los objetivos de la corporación en el sistema de referencia colectivo. Todos ellos son los que marcan las tendencias del mercado, pero se insiste que la posición se mantiene, se vuelve al símil militar, si todos están convencidos de que hay que mantenerla cueste lo que cueste.

(51) Sobra decir que se trata del preámbulo de la Constitución española. Se describe un estilo de vida que corresponde al que es propio de una sociedad que avanza hacia la posmodernidad.

Esta declaración de intenciones debe considerarse como «el mandato y código ético» que marca la eficacia del ejército y la eficiencia de los militares de hoy y del futuro, en las misiones clásicas y en las no convencionales. No hay otro marco de referencia posible y no se puede renunciar a sus exigencias. Compromete a todos por igual. Esa defensa debe garantizar el bienestar definido en los términos señalados. Llega incluso a los que no creen en el modelo de sociedad que se propone, incluso a los que tratan de desbaratarlo usando los cauces legales que otorga el mismo código ético.

Pocos se pueden negar a participar en la defensa de tan nobles principios. Cada cual debe participar desde su oficio y con sus habilidades. Aportando matices y opiniones particulares en esa colaboración. Resulta difícil comprender la negación y el rechazo a participar en este esfuerzo colectivo, a no ser desde la esquizofrenia de unos pocos iluminados.

No se dice que esta defensa sea obligación nada más que de los militares. Por primera vez en nuestra azarosa historia se encomienda «a todos» que se participe en este deber de ciudadanía madura. Esta madurez y responsabilidad que se supone en todos los ciudadanos, en la mayoría, debe ser estímulo para que el ejercicio profesional, el de las armas en este caso, se desarrolle de forma y con el estilo más eficaz posible. Superados los problemas de legitimidad, la eficacia es la única razón que debe guiar la conducta profesional, sea militar o civil.

Si el mandato constitucional es asumido sin problemas y por unanimidad, falta otro mandato de igual rango que asuma el esfuerzo histórico que supone la Unión Europea y, más allá, el ideal de unas Naciones Unidas como Institución que ejerce la autoridad mundial. Como se ve, este proceso no es, ni está resultando fácil de alcanzarlo, por ahora.

Mientras llega, el altruismo de unos pocos, el que corresponde exigir a los países desarrollados, les obliga a actuar, por «conciencia..., aunque no haya interés nacional por medio», cuando los derechos humanos sean transgredidos por la sinrazón. La ética de las sociedades desarrolladas, si se permite el argumento, no puede permitir que al otro lado de su frontera se vulneren principios fundamentales que no se toleraría dentro (52).

(52) Es interesante considerar el dilema que se planteaba Bertran Russell para mantener su convencido pacifismo ante el riesgo que suponían que vencieran las ideas del nazismo. Mucho más interesante es ver el modo de resolverlo. Se encuentra en su *Autobiografía*, tomo II, cap. V. 1914-1944. Editorial Edhasa. Barcelona, 1990.

Los ejércitos, además de crear seguridad, así como garantizar la defensa del territorio nacional y comunitario, deben «exportar estabilidad» (53). Hacer frente a esta obligación moral resulta costosa, pero no cumplir con ella terminaría pasando una factura elevada. Ya se han comprobado los costes que suponen la no acción.

Queda pendiente aceptar una legitimidad de orden superior, la de Naciones Unidas. Sobre esa autoridad deberá asentarse la eficacia de los ejércitos en el nuevo papel que les corresponde en el escenario que se está viviendo. Las experiencias fracasadas, o las que no han llegado a buen término, demuestran la dificultad para arrinconar los intereses particulares de unos pocos, y promover el interés de todos (54).

La Unión Europea ha conseguido uno de los objetivos propuestos por sus padres fundadores: que no hubiera más guerras entre los pueblos europeos. Se ha conseguido, pero nada más que en un espacio reducido y privilegiado. En el espacio comunitario el Acuerdo de Westfalia ha sido superado por un orden que terminará siendo más racional. Es una situación privilegiada que llega a unos pocos. Mientras que unos Estados europeos gozan de este progreso, la mayoría no lo ha alcanzado pues todavía no se han terminado de consolidar como Estados modernos.

Es inimaginable la guerra entre Estados de la Unión Europea. Desde una perspectiva eurocéntrica, la guerra todavía es posible en otros espacios periféricos. La débil consolidación de los nuevos Estados introduce un factor de riesgo. En estos casos, el conflicto se desarrolla dentro de un Estado y no entre ejércitos de Estados diferentes. Son guerras civiles donde el Estado y sus instituciones permanecen al margen por su propia incapacidad para actuar. En estos casos la violencia es extrema. Esto es lo que resulta intolerable.

En un orden moral colectivo antiguo, donde el sistema de valores de referencia son los propios, los nacionales, y donde los de los otros se interpretan en términos extraños, ajenos, distintos, cuando no enemigos y agresivos, se mantiene el orden internacional a partir del principio de no

(53) Argumento desarrollado por Javier Solana.

(54) La teoría de las coaliciones demuestra que el acuerdo entre los miembros de cada uno de los bandos enfrentados es mayor y más fácil de alcanzar cuando hay un cierto equilibrio que permite la negociación y el consenso. En el caso de que uno domine sobre todos, las dificultades son muchas.

injerencia y de no intervención (55). Cuando ese orden está cambiando, por razón del progreso y la racionalidad, este derecho se cuestiona bajo los principios de la ética colectiva. El principio de subsidiariedad también llega, debe llegar, hasta aquí. Agotados todos los recursos de la negociación, se considera un derecho y un deber intervenir en otro Estado para iniciar el proceso que ponga fin a la violencia extrema (56).

Reconocido el derecho y el deber, el problema no menor es fijar la autoridad que puede dictar la orden de intervenir y las razones de orden superior por la que se toma esa decisión extrema. En el Estado nacional las precauciones y las cautelas constitucionales son claras. En un plano mundial se nota la ausencia de una autoridad legítima a la que se le reconoce el derecho y el deber para declarar la orden de intervención. La necesidad de intervenir no se discute:

«Cuando se aborda la paz como un problema de ética cristiana, es preciso enfrentarse con la idea de que lo ético, en el fondo, se entiende sin ninguna dificultad. Tal idea sigue vigente hoy en los círculos del cristianismo burgués. Sin embargo, cuando uno analiza en el mundo laico de nuestros días orientaciones relevantes desde el punto de vista ético como las significadas por las expresiones “dignidad humana” y “derechos humanos”, democracia y “Estado de Derecho”, tropieza siempre con profundas aporías y ambivalencias, particularmente a la hora de discutir los problemas de fundamentación y la opciones de conducta derivada de ella.

Si esto es exacto, no basta dejarse guiar por “motivaciones” cristianas al afrontar estos fenómenos, particularmente el problema de la paz y la discordia. Ante situaciones ambivalentes, la buena voluntad no encuentra el camino acertado. La fe cristiana abre más bien perspectivas para detectar los problemas objetivos y la ambivalencias inherentes a ellos y para descifrarlos en un horizonte hermenéutico específico. Ofrece “intenciones” que son determinantes para elegir entre las opciones existentes o para buscar otras. Esta experiencia de la ambivalencia es de gran importancia en lo concer-

(55) DÍAZ BARRADO, C. M.: *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Ministerio de Defensa. Madrid. En esta obra se pueden ver las precauciones, cautelas y limitaciones que supone el orden westfaliano que regula la relación entre Estados soberanos.

(56) La última declaración en este sentido la ha realizado Su Santidad Juan Pablo II ante la peregrinación militar celebrada con motivo del actual Jubileo 2000. Queda por resolver el problema que supone fijar el momento en el que se considera que se han agotado todas las posibilidades de la negociación.

niente al uso de la hipótesis de que el derecho natural y la razón constituyen la fuente de nuestra orientación» (57).

El ejército, como organización que administra la violencia legítima del Estado nacional, tal como señaló Max Weber, o del Estado mundial al que se aspira, deberá seguir cumpliendo la misma función. Bertrand Russell reconoció que en el caso de que se llegara a establecer un gobierno mundial «sería necesario defenderlo de los rebeldes mediante la fuerza». En ese momento el ejército y el soldado presentarán una forma distinta a la actual. Como señaló Raymond Aron, un soldado combate nada más que frente a otro soldado. Ante el fracaso de la prevención de conflictos, llegado el final de la negociación sin haber impuesto la razón y el orden, el ejército policial, utilizando la expresión de Janowitz, deberá imponer la paz actuando como fuerza de interposición, controlando los bandos enfrentados, garantizando que se cumplan determinados requisitos impuestos por la autoridad legítima, o apoyando la reconstrucción de un orden justo (58).

Llegado el momento extremo, el ejército deberá ejercer la violencia de manera racional y de forma que se ponga fin a la violencia irracional, garantizando la vuelta a la paz. El uso de la violencia, en intensidad y en tiempo, no podrá ir más allá de lo que sea necesario para crear las condiciones internacionales que obliguen al transgresor a ceder en sus iniciativas, forzándole a la negociación. El uso máximo de la violencia, o la destrucción del enemigo habrá dejado paso a este otro estadio de la razón política.

La ética que justificará el uso de la fuerza militar en el futuro se basará en el «argumento final de que es el argumento del derecho y la razón». Su uso se fundará en el principio del mal menor. Se pondrá en marcha bajo

(57) TÖDT EDUARD, H. y ÁLVAREZ BOLDADO, A.: «Paz», en *Fe cristiana y sociedad moderna*, pp. 96-220, páginas 104. Editorial San Martín. Madrid, 1982. Se hace un importante recorrido intelectual sobre las corrientes de opinión de las Iglesias y el papel de los cristianos sobre las cuestiones de la paz, la guerra, el despliegue y el uso del armamento nuclear, el servicio militar, la objeción al ejército, o la propia existencia de los ejércitos.

(58) El «problema» de la paz supone, en primer lugar, que la civilización no sea víctima de la guerra; en segundo lugar, que el hombre armonice su modo de vida con el entorno natural; en tercer lugar, que pueda encontrar sentido a su vida, proyectando libremente sus posibilidades; por último, que haya una concordancia entre las posibilidades y los proyectos de los hombres. Es el resumen del concepto de paz que debe perseguirse y que fue planteado por Tödt y Boldado.

la orden de la autoridad legítima, reconocida por todos. Mientras se alcanza este grado superior de racionalidad, la falta de legitimidad se compensará con la eficacia de la organización militar y la eficiencia de los militares.

Eficacia de la organización militar y eficiencia del militar que exigirá a todos un esfuerzo considerable de racionalización en los medios, así como en la selección, formación y promoción de sus miembros. Este esfuerzo deberá hacerse dentro de una red de esfuerzos encaminados a conseguir el modelo de sociedad avanzada que se ha señalado anteriormente.

CAPÍTULO SEGUNDO

ÉTICA, DERECHO Y NUEVAS MISIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS

ÉTICA, DERECHO Y NUEVAS MISIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Por JAVIER FERNÁNDEZ LÓPEZ

Consideraciones previas

Este trabajo se va a publicar en un volumen colectivo en el que se exponen varios puntos de vista sobre ética y Fuerzas Armadas, al hilo de los cambios que se están produciendo en éstas con las llamadas nuevas misiones. Al ser una publicación multidisciplinar, en ella se va a tratar el tema planteado bajo ópticas distintas y desde campos de estudio diferentes.

Mi aportación a ello va a consistir en tratar de relacionar estos tres conceptos: ética, Fuerzas Armadas y nuevas misiones, con el Derecho. Antes de entrar en el fondo del asunto, he creído conveniente, para hacer más comprensiva mi posición, tratar de forma somera lo que entiendo es el punto de partida común para todos estos estudios: las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas y su incidencia o no sobre la ética de los militares.

Nuevas misiones, ¿lo son?

Creo que la respuesta debe ser, de manera rotunda, un sí. Después de muchos siglos con unas determinadas formas de utilizar a los ejércitos, nos encontramos en un momento histórico en el que muchas cosas están siendo modificadas y, entre ellas, las misiones que cumplen esos ejérci-

tos, esas Fuerzas Armadas. Hay quien considera que el cambio es de tal magnitud que, cuando se estudie la Historia en un futuro, se hablará de un antes y un después (de 1989) en la evolución de los ejércitos.

Dentro de las relaciones sociales, las de poder son tan antiguas como los hombres y las mujeres. En cualquier colectividad humana hay quien fija las reglas y las hace cumplir, correspondiendo a todos obedecerlas, con agrado o por la fuerza. Las tropas han sido tradicionalmente, y lo siguen siendo, instrumentos del poder. Quien lo ejerce puede disponer del uso de la fuerza que constituyen los ejércitos más o menos estructurados. Las unidades militares se han utilizado históricamente de tres formas distintas: para controlar a los propios súbditos, como policía; para atacar a otros o bien para defenderse de los ataques externos. Para cumplir con estas tres formas de actuar, los integrantes de estas fuerzas deben estar siempre cumpliendo una de estas dos misiones: hacer la guerra o prepararse para ella. A estas actividades se les han dado muchas distintas denominaciones, defender al Estado, garantizar el ejercicio de la soberanía, proteger la independencia, guardar el ordenamiento constitucional, etc.

Todo lo anterior ha servido hasta ayer. Desde hace unos pocos años, alrededor del año 1989, los Estados están utilizando a los ejércitos como siempre y, además, de otra manera distinta. La caída del muro de Berlín ha supuesto el principio del fin de los regímenes políticos de la Europa Oriental y los cambios que se están produciendo en estos Estados afectan de forma decisiva a la existencia del llamado mundo bipolar. Las relaciones internacionales giraban en torno a un principio que parecía inmutable: la existencia de dos bloques alrededor de Estados Unidos y de la Unión Soviética, los dos polos, pero hoy todo ello ha desaparecido. Las consecuencias de este cambio afectan a todos los ámbitos de la vida y a todos los rincones del planeta, y España y sus Fuerzas Armadas no pueden ser una excepción.

Si durante siglos los miembros de los ejércitos han tenido que combatir y prepararse para hacerlo, ahora, además, los militares tienen que desempeñar una nueva misión: impedir que otros luchen. La hegemonía de Estados Unidos y su enorme peso en las instituciones internacionales está consolidando un nuevo concepto en el empleo de la fuerza militar. Se trata de actuar fuera de las propias fronteras y, casi siempre, encuadrados en unidades supraestatales, y su misión no es ni atacar ni defender, deben interponerse entre quienes sí quieren atacarse y defenderse. A falta

de un guardián de la seguridad mundial, de una fuerza permanente que pudiera encargarse, bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de dicho cometido, hay que ir improvisando fuerzas conforme los conflictos lo demandan.

Plantearnos en este momento la legitimidad o no de la actuación de estas fuerzas excedería en mucho al objeto del presente estudio, pero aceptar como tal todas las intervenciones habidas hasta la fecha sería una gran ingenuidad. Los órganos que tienen la responsabilidad de aprobar la creación de estas unidades multinacionales no siempre son los adecuados y los procedimientos utilizados para dar luz verde a su actividad tampoco han sido los más convenientes en ciertas ocasiones. En los momentos en los que estoy finalizando la redacción de este trabajo, el conflicto palestino-israelí es una buena muestra de lo que acabo de escribir. Este enfrentamiento y alguno anterior en diferente ubicación geográfica, caso de la antigua Yugoslavia, guardan algunas similitudes, pero la reacción de la comunidad internacional es muy distinta.

Al margen de legitimidades, lo cierto es que para España la participación en este tipo de misiones es prioritario. Para corroborar este dato basta con leer el *Libro Blanco de la Defensa*, editado en este año 2000 por el propio Ministerio. En sus páginas se dedican extensos párrafos al tratar el tema, incluso se le dedica todo un apéndice, el F, «Las operaciones de paz y ayuda humanitaria», pp. 211 y siguientes. En este libro, para resaltar la importancia que en el futuro tendrán estas misiones, se afirma textualmente (p. 39):

«La multinacionalidad será probablemente otra de las características de los futuros conflictos. El interés compartido por la comunidad internacional de evitar su desarrollo y expansión excede al ámbito puramente territorial e inducirá a los Estados a emplear sus fuerzas, aún a gran distancia de sus fronteras, con el decidido propósito de preservar de la mejor manera posible la estabilidad internacional.»

Sin la formalidad del *Libro Blanco de la Defensa*, en una publicación del Ministerio de Defensa, dirigida al público en general, la *Revista Española de Defensa*, se suelen recoger impresiones de altos cargos del Ministerio sobre lo que se pretende sea la política del Departamento. En el editorial del número 149-150, de julio-agosto del año 2000, se puede leer lo siguiente:

«*Eolo 2000*, [...], durante trece días se ha puesto a prueba, con resultados altamente satisfactorios, la capacidad de Francia, Italia, Por-

tugal y España, así como de las fuerzas multinacionales Eurofor y Euromarfor, para cumplir las llamadas misiones *Petersberg*, es decir, las de mantenimiento de la paz, control de crisis, y ayuda humanitaria, que en el actual escenario de la posguerra fría, son las más probables». Más adelante, en el mismo editorial se añade: «En este sentido es de justicia reconocer, como hace el ministro Federico Trillo-Figueroa, [...], que España ha recorrido ya un largo camino en el diseño de las Eurofuerzas y realiza con brillantez los ejercicios de despliegue y adiestramiento de estas fuerzas. Ejemplo de lo segundo ha sido *Eolo 2000*, y de lo primero, la participación en Eurofor, Euromarfor, el Eurocuerpo, el Foro Aéreo Europeo y la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana, así como su activa contribución al proyecto de creación de la Fuerza Europea de Intervención Conjunta, que deberá estar disponible en el 2003.»

Es evidente que en España la participación en lo que estamos llamando nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, será asunto prioritario en la política de defensa en los próximos años.

La ética del militar

Entre la moral y la ética hay una estrecha relación, tanta que en sus orígenes son vocablos sinónimos. Sólo se diferencian en su raíz, griega o latina. Con el paso de los años, tras su incorporación a un uso muy común dentro del léxico occidental, sí que debemos hacer constar una distinta utilización de ambas palabras. Así deberíamos entender que la moral sería la buena costumbre, lo que hacemos bien, mientras que la ética sería el estudio, la reflexión sobre ese tema. Si lo dicho es la teoría, en la actualidad se están utilizando, en la práctica, ambas palabras en las expresiones más corrientes de forma sinónima, tal vez con un leve matiz, ya que la mayoría entiende que la moral afecta más a las creencias religiosas. Si esta idea de que ambas palabras pueden ser utilizadas de forma sinónima es aplicable a muchos ámbitos sociales, dentro de las Fuerzas Armadas no es posible, ya que tradicionalmente se han utilizado con significados distintos.

Así se habla de la moral de las tropas en sentido de que su disposición, su ánimo, es mayor o menor. La moral puede estar alta aunque la ética no lo sea tanto, y viceversa. En unas tropas formadas en la mejor ética, en una situación de combate determinada puede haber una sensación de moral baja. Dentro de este ámbito de lo militar, hablar de valores es

hacerlo de ética, de ahí que el título de esta *Monografía* coloque a ésta en su título de manera muy acertada.

La ética nos enseña que no toda costumbre es buena, ya que sólo aceptaremos como tal aquello que esté interiormente asumido con esa idea. Y ahí encontramos uno de los elementos clave en el concepto de lo ético y de lo moral: la subjetividad. Lo que en un momento histórico es éticamente asumido por una colectividad, puede no serlo para la misma unos años después. Y lo que es aceptado como ético por una sociedad, puede no serlo por otra coetánea pero distante geográficamente. Lo mismo cabría decir de la ética en el seno de las Fuerzas Armadas, siendo en un momento dado y en un ejército concreto aceptable una conducta éticamente, y no serlo en otras circunstancias o lugares.

Por estas razones someramente apuntadas y, por otras muchas, el concepto de lo ético es muy difícil de utilizar. Cuando se pretende hablar de una ética de las Fuerzas Armadas podemos incurrir en el grave defecto de querer entender que es un concepto universal en el tiempo y en el espacio, y ello no sería correcto. Hay una ética de lo militar, hoy y ahora, y en un contexto determinado. Para explicar lo que quiero decir, pondré un ejemplo, aun aceptando que asumo un evidente riesgo, ya que voy a referirme a terroristas y, por ello, habrá quien me quiera achacar la intención de comparar a éstos con los combatientes de un ejército, algo que está muy lejos de mi voluntad. Si lo hago es porque creo que es el caso extremo de quienes utilizan armamento y son para cierta colectividad sus militares. Para estos individuos, terroristas, poner una bomba en un supermercado en hora punta puede ser una acción moralmente buena. Nosotros entendemos que sólo desde la locura se puede pensar así, pero su ética y la nuestra son distintas, radicalmente opuestas. Por eso creo que hablar sólo de ética y de Fuerzas Armadas puede ser muy difícil, y es por dicho motivo por el que creo que utilizar el Derecho es muy útil, yo diría que necesario, para relacionarlos.

Cuando hablamos de la ética del militar, estamos entendiendo que la utilización de la fuerza armada del Estado debe estar condicionada por unos principios que nos deben llevar a diferenciar a los militares de los mercenarios o de los terroristas. A los futuros profesionales de las Fuerzas Armadas se les enseña que la guerra y la forma de hacerla es legítima, siempre que se defiendan unos elevados ideales y se haga conforme a unos rígidos procedimientos, es decir, de acuerdo con una ética. Matar o causar bajas a un enemigo puede hacerse éticamente o no. Un mercena-

rio lo hace por dinero, un militar por lograr un bien superior al daño que está causando. Para profundizar en este tema y, para poder llegar finalmente a alguna conclusión, deberíamos ir planteándonos ya ciertas preguntas: ¿sirve la ética militar clásica para las nuevas misiones?, ¿debemos diferenciar, como se ha venido haciendo, entre la ética militar y la de la sociedad en general?

Se nos ha enseñado que el militar ha actuado en los ejércitos de nuestros antepasados de manera muy ética. Los valores de quienes combatían eran, se les exigía que así fuese, los más elevados. La guerra era la causante de grandes desgracias, pero siempre había un elevado ideal por el que luchar. Nunca se actuaba, así se les decía a ellos, y a nosotros se nos ha enseñado, por bajos intereses. El combate era sólo un medio para lograr que el Estado alcanzase unos fines elevados imposibles de conseguir por otros medios. Había que combatir, sí, pero no de cualquier manera. Cuando hoy nos estamos enfrentando a la existencia de nuevas misiones, y de nuevas formas de actuar encuadrados dentro de fuerzas multinacionales, cabe que nos volvamos a plantear la necesidad de instruir a los individuos que integran estas fuerzas en unos determinados valores, los clásicos o, tal vez, otros nuevos.

¿Hay alguna razón por la cual debemos creer que la ética del militar es distinta de la de los demás ciudadanos? Si apelamos, otra vez, a la Historia, parece que sí. En los ejércitos de siglos pasados, a la tropa se la instruía de tal manera que sus acciones fuesen siempre ejemplares. En medio de una sociedad con un nivel ínfimo de educación, al militar se le exigía una conducta que lo distinguiese de sus conciudadanos. Formación escasa y ausencia de la más mínima información. Servir al Estado con las armas no estaba al alcance de cualquiera, y los mandos tenían la obligación de preparar a sus tropas para que asumiesen los más altos ideales. En la actualidad, los medios de comunicación han llegado a casi todos los rincones, proporcionando información abundante sobre los conflictos existentes en el mundo. A esta información que nos llega, hay que añadir el alto nivel educativo que se ha logrado en los países más avanzados, de tal manera que muchos ciudadanos tienen la base suficiente como para saber procesar los datos que le facilitan los medios de información. Ante estas nuevas circunstancias, nos encontramos con el hecho de que las personas que forman parte de los ejércitos tienen unos conocimientos muy similares a los de otras muchas que viven en sus inmediaciones. Si los niveles educativos son similares y la información que les llega también, ¿cabe hablar de dos éticas distintas? Desde luego,

a mi modo de entender esta cuestión, no deberíamos plantearlo así, como algo distinto. El soldado es un ciudadano que, en un momento dado, tiene que afrontar la realización de unas determinadas misiones, para las que es dotado de medios armados. No es lógico pensar que debe despojarse de sus valores, y asumir otros nuevos para llevar a cabo esa misión. Lo que sus mandos deben hacer es adaptar su modo de vida a las nuevas circunstancias, pero en ningún caso cambiarle sus valores. Si la imprescindible socialización funciona de manera correcta, ese ciudadano tendrá perfectamente asimilados los valores que esa sociedad tiene como éticos en ese momento.

Ética y Derecho

Cada grupo, sociedad, tiene sus propias normas. De una manera muy simple podríamos llamar Derecho al conjunto de estas reglas que hemos creado para garantizar nuestra convivencia. Y aquí nace la principal diferencia entre la ética y el Derecho: aquélla es subjetiva y éste es objetivo. Las reglas son concretas, conocidas, y todos debemos someternos a ellas. El Estado tiene la fuerza coactiva suficiente para imponerlas. Si hablamos en el contexto internacional habrá que encontrar los medios para que los Estados cumplan las normas dictadas en foros supraestatales, incluso el empleo de la fuerza armada, unidades militares que deberán prestar estos Estados ya que la sociedad internacional carece de dichos medios coactivos. Lo que se trata de hacer cumplir no es la ética, es el Derecho.

Aunque la distinción entre ambos conceptos parece tan clara, no siempre hemos sabido establecer la separación debida entre ellos. Y no se trata de una confusión extendida entre los ciudadanos solamente, ya que son nuestros legisladores quienes introducen esta confusión en ciertas ocasiones. Por fijarnos en las dos normas sobre las que vamos a profundizar más adelante, Constitución y Reales Ordenanzas, en ellas encontramos dos ejemplos de lo que estoy diciendo:

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, [...]» (artículo 1.1. de la Constitución española). «Estas Reales Ordenanzas constituyen la regla moral de la Institución militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros. [...]» (artículo 1 de las Reales Ordenanzas).

¿Es ética o es Derecho? Los valores que constituyen la ética deben ser enseñados, hay que intentar que sean asumidos, pero no se puede exigir obediencia a una creencia interna. El Estado debe formalizar las conductas exigibles, y entonces ya no estamos hablando de ética, se trata de Derecho. Lo que sí puede hacer un Estado es fijar las sanciones para conductas que no se consideran adecuadas, pero previamente deberá tratar de educar en unos determinados valores, los ciudadanos deberán asumir lo que es ético.

Esta distinción entre ética y Derecho nos será muy útil a la hora de formar a quienes vayan a integrar fuerzas multinacionales, ya que la ética de distintas sociedades puede no ser coincidente, pero el derecho aplicable sí es unificable de una manera mucho más sencilla. Especialmente importante será esta distinción cuando formen parte de estas fuerzas personas de la Europa continental y de Estados Unidos de Norteamérica. La ética a ambos lados del Atlántico no suele ser muy coincidente, pero el Derecho aplicable en una determinada operación puede ser el mismo para todos los participantes. Un hecho anecdótico, que no tiene mayor valor que ése, puede servirnos de pretexto para comentar las diferencias culturales y éticas de europeos continentales y norteamericanos. En *Revista de Libros*, número 39, marzo del 2000, Rafael L. Bardají hace una recensión de cuatro recientes publicaciones norteamericanas sobre la guerra.

A continuación se publica otra recensión de Florentino Portero sobre otro libro, relacionado también con la guerra, pero esta vez de un autor europeo. Comparando las reseñas de estas obras podemos apreciar un detalle muy interesante: las publicaciones norteamericanas que se hacen en la actualidad sobre lo militar, tratan sobre la guerra, mientras que en Europa cuando se publica algo sobre este tema la preocupación es el componente moral de esas actividades bélicas. Así Rafael L. Bardají escribe:

«La revolución de los asuntos militares, tras la lectura de estas obras, destaca claramente como una opción tecnológica deseada por la cultura y el estilo occidental sobre cómo conducir operaciones bélicas llegado el caso.»

Y Florentino Portero afirma que:

«Es el libro de un occidental que ve con horror los desastres humanos que acontecen en el planeta y que no sabe cómo resolver el problema moral que le plantean.»

Ambos utilizan el adjetivo occidental para referirse a los autores, aunque es evidente que se trata de occidentales de uno y otro lado del Atlántico.

Lo que hoy se entiende por ético en uno y otro lugar, en relación con la guerra, no es lo mismo.

La Constitución

He comenzado estas líneas afirmando que pretendo estudiar la ética y las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas bajo la óptica del Derecho. Para hacerlo, será preciso que entremos ya en el estudio de las principales normas que son de aplicación al tema que estamos tratando, en primer lugar la Constitución, referencia capital sin duda alguna, y, en segundo, la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Los parlamentarios que participaron en la elaboración de la Constitución vigente, abordaron la redacción de los preceptos relativos a las Fuerzas Armadas como algo de gran trascendencia. El momento político que se vivía en España en aquellos años estaba muy condicionado por el régimen franquista, al que se estaba pretendiendo sustituir por otro democrático. Y una de las claves de la permanencia en el poder del general Franco fue su condición de militar y de mando supremo de las Fuerzas Armadas, razón por la cual había un claro temor a la reacción de éstas ante los cambios tras su fallecimiento. En aras a conseguir el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas parlamentarias, se intentó eludir problemas en el articulado constitucional, dejando para el futuro su solución, procedimiento que se utilizó entre otros temas en el que estamos abordando, quedando así el artículo que regula las misiones de las Fuerzas Armadas redactado de forma muy similar al anterior artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. En el artículo 8 de nuestra actual Constitución quedan fijadas las misiones de las Fuerzas Armadas de la siguiente forma: [...] garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y defender el ordenamiento constitucional. Como queda dicho, no hay ninguna innovación, misiones clásicas con la necesaria referencia a la Constitución.

Sobre las nuevas misiones nada se dice, lo que ha llevado a algún sector de la doctrina a plantearse la constitucionalidad de las mismas. En el seno de la Asociación Española de Profesores de Derecho Constitucional se abrió un interesante debate sobre este tema al hilo de la participación española en la fuerza multinacional, encuadrada dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que bombardeó Serbia sin que la ONU

participase en la toma de esta decisión. Las intervenciones en este debate se encuadran dentro del título: *Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia* y se pueden consultar en la dirección electrónica: <http://listserv.rediris.es>. Antes de que se produjera esta intervención, se publicó un interesante trabajo sobre las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas y su encaje dentro de la Constitución por Carlos Garrido López: sobre las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas españolas y su ejercicio. Para este profesor, en relación con las llamadas nuevas misiones:

«Pese a las circunstancias anteriores y a la escasa atención de la doctrina, no creemos, sin embargo, que haya que estimar estas misiones y otras de defensa colectiva inconstitucionales. Y es que no debemos olvidar la incidencia de la dimensión internacional en las modernas constituciones abiertas. Como lo ha recordado Rodríguez-Villasante, el fenómeno de la organización internacional constituye una realidad política y jurídica de la que se derivan obligaciones jurídicas para España por vía convencional, al haber ratificado la Carta de Naciones Unidas (que le impone el deber de colaborar con el sistema institucionalizado de seguridad colectiva) e integrado en alianzas militares defensivas de índole regional, como la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO).»

Mi postura personal al respecto es que las que estamos encuadrando dentro de la denominación de nuevas misiones, intervenciones fuera del territorio nacional en misiones internacionales de paz, sí encajan perfectamente dentro de la Constitución. España, conforme al artículo 94.1. de nuestra Ley de Leyes, puede contraer obligaciones militares con otros Estados u organizaciones supraestatales tras la firma del oportuno tratado o convenio. Dichos tratados o convenios, siempre que se formalicen de acuerdo con lo especificado en la Constitución, pasarán a formar parte de nuestro ordenamiento interno (artículo 96.1. de la Constitución española). Y las Fuerzas Armadas tienen como misión la defensa del ordenamiento constitucional. La doctrina constitucionalista no es unánime en esta apreciación, tal como se puede observar por los datos que acabo de proporcionar.

Además del artículo octavo, un estudio en profundidad de la regulación constitucional de las Fuerzas Armadas, debería llevarnos a citar otros varios. De todos éstos, vamos a fijar nuestra atención en dos preceptos de la Constitución que no suelen ser incluidos dentro de la temática militar, pero que nosotros consideramos claves a la hora de abordar este

estudio sobre ética y Fuerzas Armadas, los artículos primero y décimo. Una de las innovaciones de nuestra Constitución se encuentra recogida en el primero de sus artículos, ya que concretar unos determinados valores y darles el rango de superiores del ordenamiento jurídico, es absolutamente novedoso, tanto en nuestro constitucionalismo como en Derecho Comparado. He mencionado anteriormente que una cosa es la ética y otra el Derecho, afirmación que pudiera ser contradictoria con el enunciado de este artículo. Su inclusión en el texto constitucional no fue acogida con entusiasmo por una gran parte de la doctrina, que considera que no deberían mezclarse ambos campos. Así se ha escrito que:

«Creo que el simple enunciado de unos valores como tales carece en sí mismo de significado jurídico, aunque se haga dentro de la más alta norma.»

Quien realiza esa afirmación es un catedrático de Derecho Constitucional y, entonces, vicepresidente del Tribunal Constitucional. Nos encontramos, por tanto, con una norma jurídica, la más importante del Estado, en la que se recogen unos determinados valores, una ética, algo innovador pero no bien aceptado por parte de la doctrina, que considera que son dos campos claramente diferenciados.

Para mí, tiene un mayor alcance el artículo décimo, en el que se establece que:

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Si lo que pretendemos es establecer las reglas éticas de las Fuerzas Armadas en las nuevas misiones, sería suficiente con que se estudiase en profundidad este artículo y las normas en él citadas.

Las Reales Ordenanzas

Comenzaré por realizar una alabanza de las mismas, aunque posteriormente sea muy crítico con su pervivencia hasta nuestros días tal como se

redactaron para su aprobación como ley. En cuanto a la idea de elaborar unas nuevas normas en consonancia con el espíritu constitucional, el acierto me parece claro. Había que hacer algo en relación con las antiguas Ordenanzas de Carlos III, o bien aligerarlas de todos los añadidos y retoques, o bien rehacerlas. La decisión fue la segunda, elaborando otras, lo que no es un acierto para importantes militares, entre los que cabe destacar a Sabino Fernández Campo, ex jefe de la Casa de Su Majestad el Rey y teniente general (H) del Ejército de Tierra, aunque sí fue buena idea para otros muchos, entre los que me incluyo. Para mí el principal valor que tuvo esta decisión fue transmitir a los militares, y, sobre todo, a la sociedad española, que si el régimen político estaba cambiando y ello se iba a plasmar en una Constitución, las normas del Ejército también iban a ser modificadas. Tenemos en este grupo de trabajo a una de las personas que participó en su redacción, razón por la cual sólo trataré de su contenido de forma muy somera, ya que, en profundidad, lo hará él.

Voy a comenzar por referirme a su rango normativo, lo que nos presenta un primer problema, de importancia capital: su posible inconstitucionalidad. Las nuevas Ordenanzas se aprueban en las Cortes como Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Nos encontramos con una ley, con todo lo que significa, especialmente con la fuerza estatal de hacerla cumplir, incluyendo en ella al poder Judicial. Al ser ley, se sitúa jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de cualquier otra norma de rango inferior, decretos, órdenes ministeriales, etc.

Al no establecerse en su texto ninguna variación al principio de *vacatio legis*, a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, entra en vigor, y es de obligado cumplimiento. Salvo que el Tribunal Constitucional, a instancia de alguno de los órganos legitimados para ello, dicte sentencia de inconstitucionalidad, hay que presumir que es una ley acorde a la Constitución. Dicha sentencia no ha sido dictada hasta la fecha, razón por la que en estos momentos sólo se puede afirmar su inconstitucionalidad bajo la óptica de la opinión.

Vaya por delante mi postura, que se sitúa con la de quienes sostienen que dicha ley sí es inconstitucional, y lo pienso así por las razones que voy a dar a continuación.

Tras las elecciones del 15 de junio de 1977, el Parlamento español quedó formado por dos cámaras, un Congreso de los Diputados y un Senado, todo ello de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1/1977, de 4 de enero,

para la Reforma Política. En estas dos cámaras se organizaron las diferentes comisiones legislativas, que, conforme a los reglamentos parlamentarios, aprobaron distintas leyes. De forma simultánea a la elaboración de estas leyes, se iba redactando la Constitución. Todas las leyes que entraron en vigor antes de que lo hiciese ésta debían ajustar su contenido a la normativa vigente en aquellos momentos, pero cuantas leyes entraran en vigor después de la Ley de Leyes, tendrían que ser conformes a las nuevas reglas establecidas en ésta.

Varias leyes tuvieron una tramitación coetánea con la Constitución, de tal manera que algunos parlamentarios participaron en la elaboración de más de una de estas normas, teniendo en cuenta lo que ya se sabía iba a contener la Constitución, pero no detectaron el problema que se estaba presentando. Así, utilizando como ejemplo esta ley que estamos tratando, en las Reales Ordenanzas se hacen referencias a la Constitución, aún cuando ésta no existía cuando se producía la tramitación parlamentaria de la ley. Como muestra basten dos citas concretas. Artículo 26:

«Todo militar deberá conocer y cumplir exactamente las obligaciones contenidas en la Constitución. [...]»

Artículo 34:

«Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión.»

La Constitución en su disposición final establece que:

«Esta Constitución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. [...]»

Dicha publicación se produjo el día 29 de diciembre de 1978. A partir de ese día todo lo regulado en la misma es de obligado cumplimiento. De acuerdo con el artículo 81 de la misma, se deberán regular mediante leyes orgánicas «lo relativo a los derechos fundamentales y libertades públicas, [...]»

La Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el día 12 de enero de 1979, entrando en vigor el primer día de febrero de dicho año. Es evidente que su entrada en vigor es posterior a la Constitución. Si en su articulado se regula el ejercicio de derechos fundamentales o de libertades públicas, debería ser una ley orgánica. El tratado tercero de esta ley,

«De los deberes y derechos», incluye un título quinto: «De los deberes y derechos del militar», que comprende los artículos 168 a 205, ambos inclusive. La lectura de cualquiera de estos artículos nos lleva a la conclusión de que se está regulando el ejercicio de derechos fundamentales. Veamos un par de muestras. Artículo 175:

«[...]. Dentro del territorio nacional podrá separarse de la localidad de su destino con la limitación que imponga la posibilidad de incorporarse a su unidad en los plazos fijados por el jefe de ella.»

Artículo 181:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa [...]»

Se trata de derechos fundamentales regulados en los artículos 19, 22 y 28 de la Constitución. Su regulación legal deberá hacerse por ley orgánica. La Ley de las Reales Ordenanzas no lo es.

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su disposición transitoria segunda fijó un plazo de tres meses desde la fecha de constitución del Tribunal para que pudiesen presentarse recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones con rango de ley que hubieran entrado en vigor antes de esta ley. Los órganos legitimados para poder presentar recursos de inconstitucionalidad, presidente del Gobierno, defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores (artículo 32.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), no lo hicieron. Una vez finalizado dicho plazo sólo quedan dos posibilidades: la primera, que se presente ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad por algún juez o tribunal (artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); la segunda, muy relacionada con la anterior, que, tras un recurso de amparo, sea el propio Tribunal quien plantee una autocuestión de inconstitucionalidad (artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Hasta la fecha de hoy tampoco se han utilizado estas vías.

Si quienes han podido presentar ante el Tribunal Constitucional recursos o cuestiones de inconstitucionalidad no lo han hecho, la ley goza de presunción de constitucionalidad y está plenamente vigente. A pesar de ello cuantos autores han estudiado este tema se han pronunciado, de manera casi unánime, por la inconstitucionalidad.

Queda patente, por cuanto se está exponiendo, que hay serias dudas sobre la adecuación de las Reales Ordenanzas a la Constitución. Trans-

curridos ya más de veinte años desde que entraron en vigor la Constitución y las Reales Ordenanzas, podría ser la hora de plantearse una revisión de las mismas. El momento no puede ser más adecuado, ya que nuestros Ejércitos se encuentran inmersos en una profunda transformación al suprimirse en fechas muy próximas la recluta forzosa. Los parlamentarios también lo entienden así ya que en la disposición final séptima de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, se dispone que:

«El Gobierno, antes del 31 de diciembre del año 2002, deberá remitir al Congreso de los Diputados los proyectos de ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la Defensa Nacional y el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales.»

Quedan dos años para que el Gobierno cumpla con este mandato, lo que debería llevar a la redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas, o, tal vez, a su sustitución por varias normas de distinto rango, en las que se agruparan por sectores los diferentes temas a regular.

Con el problema jurídico tan grave que se acaba de tratar, entrar en algún otro asunto relativo a las Reales Ordenanzas puede parecer de menor importancia. Aún así, creo interesante hacer alguna reflexión sobre su contenido, aunque, como ya queda expuesto, de manera bastante somera. La mayoría de sus preceptos son correctos, aunque hay algunos que deben ser cuestionados. De todos los que merecen alguna crítica, vamos a fijar nuestra atención en unos pocos, algunos por su contenido absolutamente angelical y muy alejados de los tiempos en los que estamos viviendo, y un determinado artículo, por la relación que tiene con uno de los temas que nos ocupa, las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.

Dentro de ese grupo de artículos cuyo contenido considero que no es acorde con lo que hoy en día debe ser un texto de estas características, está el artículo dos, cuyo contenido es el siguiente:

«Bajo el mando supremo del Rey, las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, están exclusivamente consagradas al servicio de la Patria, quehacer común de los españoles de ayer, hoy y mañana, que se afirma en la voluntad manifiesta de todos.»

Su lectura puede alegrar a algunos, por la lírica que contiene, pero es difícil encuadrarlo dentro de lo que es una ley. Al margen de que centrar jurí-

dicamente el concepto de Patria sería un intento muy arduo y complejo. Algo similar ocurre cuando leemos el artículo quince:

«Las Fuerzas Armadas darán primacía a los valores morales que, enraizados en nuestra secular tradición, responden a una profunda exigencia de la que sus miembros harán norma de vida.»

Para comentarlo sirve lo dicho respecto del artículo dos. No son los únicos artículos con contenidos similares, muy líricos, cuya lectura puede resultar muy agradable y despertar recuerdos nostálgicos, pero no se corresponden con lo que hoy en día deben ser las normas de conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Mención aparte merece el artículo nueve, por su relación con el tema que nos ocupa. Su contenido es el siguiente:

«Cuando unidades militares españolas actúen en misiones de colaboración para mantener la paz y seguridad internacionales, se sentirán nobles instrumentos de la Patria al servicio de tan elevados fines.»

Dejemos a un lado lo de nobles instrumentos, que queda muy bien, pero jurídicamente carece de significado. Sobre la Patria, lo ya dicho. Más problemático es lo que se afirma en la primera parte, y no porque se esté conculcando nítidamente ningún precepto constitucional, sino porque en la ley se está yendo más allá de lo que se dice en la propia Constitución. No olvidemos que esta ley entra en vigor en febrero de 1979 y en ella se cita con exactitud a las que estamos denominando nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, lo que no se hace ni en la Constitución ni siquiera en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que es la ley que desarrolla el artículo octavo de la Constitución.

Conclusiones

Considero interesante finalizar mi colaboración con una reflexión en el sentido de cuanto acabo de escribir. Antes, a modo de resumen, formularé algunas conclusiones:

1. Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas van a obligar a los poderes del Estado a realizar profundas transformaciones en la estructura de los Ejércitos. Los cuarteles más que centros de instrucción deberán ser academias de formación. Los oficiales y suboficiales deberán recibir unos conocimientos muy superiores a los actuales en materias no estrictamente castrenses.

2. La ética de los profesionales de las Fuerzas Armadas, es decir de todos sus miembros, debe ser coincidente con la de la sociedad española e incluso con la de las de los Estados con los que estamos formando instancias supraestatales. Cualquier idea de diferenciarlas ambas es un grave error.
3. La socialización en valores debe ser tarea que se encomiende a todas las agencias de socialización y no considerarse como algo exclusivo y preferente en las Fuerzas Armadas.

Mi reflexión final es la que expongo a continuación: la actual ley de las Reales Ordenanzas ha cumplido con el papel para el que fue aprobada. Con la polémica reseñada sobre su constitucionalidad, las reservas expresadas sobre el contenido de algunos de sus artículos, y con una mayor o menor aceptación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, su periodo de vigencia debería llegar a su fin. La regulación sobre el ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas debe circunscribirse a las sanciones penales o disciplinarias contempladas en sendas leyes orgánicas para los incumplimientos tipificados como delitos o como faltas. Los aspectos administrativos se deben regular en la citada Ley 17/1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, o en alguna otra normativa conexas. Y al objeto de reforzar los valores que queremos sean asumidos por los profesionales de la milicia se podría aprobar una ley muy breve, con un contenido similar a éste:

Artículo uno:

«Todos los miembros de las Fuerzas Armadas conocerán y cumplirán estrictamente la Constitución española.»

Artículo dos:

«De igual forma deberán hacerlo con la Declaración Universal de Derechos Humanos.»

Artículo tres:

«En los planes de estudio de todos los centros docentes militares se incluirán como materias obligatorias las normas indicadas.»

Artículo cuarto:

«En los planes de estudio de la enseñanza general se incluirá el conocimiento de esta ley al objeto de que todos los españoles sepan cuáles son los valores que se les inculcan a los miembros de nuestras Fuerzas Armadas.»

CAPÍTULO TERCERO

DILEMAS SOBRE LA ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA AFRONTAR LAS NUEVAS MISIONES

DILEMAS SOBRE LA ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA AFRONTAR LAS NUEVAS MISIONES

Por EULOGIO SÁNCHEZ NAVARRO

Al considerar el título genérico que define este trabajo conjunto que reza: *La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas*, se me plantea la cuestión de que el elemento que justifica tal análisis reside en el hecho de considerar el que las Fuerzas Armadas tendrán que actuar en una serie de misiones que son consideradas nuevas dentro del marco de actuación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, algunos opinan que tales misiones no son realmente novedosas, y afirman que las Fuerzas Armadas las han realizado de forma más o menos directa a lo largo de la Historia. En todo caso, lo que sí parece cierto es que en los últimos años se ha producido un cambio cualitativo importante, y aún aceptando el que tales misiones no sean novedosas, lo cierto es que éstas han adquirido un papel predominante entre las funciones encomendadas a tal Institución, de manera que en la actualidad la practica totalidad de las Fuerzas Armadas de nuestro país están de algún modo relacionadas con este tipo de misiones.

De las nuevas misiones

Respecto al calificativo de nuevas misiones, hay que decir que éste resulta ciertamente ambiguo dada la diversidad de misiones que encuadra, aunque para algunos el elemento diferencial de las mismas reside

en la idea de que se trata de misiones relacionadas con lo que se ha venido a considerar de forma más concreta como misiones de ayuda humanitaria.

Sin embargo, en lo referente al tipo de acciones que están enclavadas bajo esa ambigua denominación de nuevas misiones entra todo un complejo y diverso escenario de funciones y acciones, que van desde actuaciones específicas de uso de la fuerza y ataque a objetivos determinados, a funciones de ayuda sanitaria o de rescate, aprovisionamiento, transporte y apoyo a refugiados, distribución de productos de diversa índole, construcción de centros de asistencia, etc., pasando por funciones que pueden calificarse de carácter policial. Es, por tanto, en esta complejidad en la que encontramos el problema de definir de manera clara e inequívoca las delimitaciones de esa supuesta ética común que las encuadre y circunscriba para determinar los modos correctos de actuación en todo caso y circunstancia sean éstas las que fueren.

Probablemente la primera imagen que suele acudir a la mente de cualquiera al oír hablar de dichas acciones son las de actividades dedicadas a salvar las vidas y recursos de aquellos que se encuentran sumidos en algún tipo de tragedia, sea de origen natural o consecuencia de alguna acción humana. En estos casos dichas entidades suelen caracterizarse por estar compuestas por unidades o miembros que poseen una especialización y formación complementaria a la militar, y que pueden, además, llevar pareja algún código ético específico que puede validar su manera de actuar sin mayores requerimientos institucionales, los ejemplos más significativos serían los miembros de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas y en especial los relacionados con la sanidad y jurídicos, a los que añadiríamos el personal religioso. Pero, quizás, lo novedoso en este sentido es el que en la actualidad cualquiera puede verse envuelto en acciones que no sean necesariamente de carácter bélico, por lo que podemos encontrar en tales circunstancias desde a un oficial médico, a un soldado de logística, pero también a un miembro de las unidades consideradas más aguerridas, como la Legión, la Brigada Paracaidista u Operaciones Especiales, por citar alguna, y será en los miembros de las mismas en los que habrá que hacer mayor hincapié a la hora de marcar claramente cuales son las misiones concretas que tendrán que realizar y definir quienes son a los que hay que ayudar, lo que requerirá, en ocasiones, algún tipo de formación preliminar para abordar eficazmente algunas de las acciones que se les encomienden.

Así, la imagen que se suele presentar por los diferentes medios de comunicación sobre lo que son y lo que hacen las Fuerzas Armadas en las acciones en el extranjero suelen estar vinculadas a acciones no consideradas tradicionalmente como militares. Cuando uno ve una presentación de una operación como, por ejemplo, la de ayuda humanitaria en Mozambique, lo que realmente se percibe es una acción que parece propia de una Organización No Gubernamental (ONG) cualquiera, y que se materializa en la presentación de unos seres humanos ayudando a otros seres humanos, sólo que sus protagonistas en lugar de lucir indumentarias de color blanco o azul, o ropas multicolores, llevan uniformes militares, lucen gorras, divisas y el característico corte de pelo militar. Pero, partiendo de la base de que los miembros que han actuado en tales misiones, lo han hecho como militares, no debemos olvidar que lo más relevante de los mismos está vinculado a su especialización no específicamente militar, como serían las del campo de la medicina, la logística, etc. Es decir, no han actuado como, infantes, artilleros, o unidades específicamente combatives. Además, lo normal es que en estos casos cuando se marchan de la zona las unidades militares, sus relevos están compuestos por personal civil, bien sean éstos integrados en otras instituciones oficiales, o en algún tipo de ONG, lo cual refuerza el planteamiento de que se trata de acciones no específicamente militares.

No obstante, aunque parece que existe gran diversidad en el tipo de misiones que se pueden calificar como nuevas, se podría decir que a pesar de esa diferencia todas poseen un rasgo común, pues sean de la naturaleza que sean, normalmente se desarrollan en circunstancias especiales y caóticas, se trata de acciones atípicas, en las que predomina la confusión, y donde los valores, los principios morales, suelen estar afectados por un cierto relativismo, lo cual nos obliga a seguir los criterios de Geertz (1973) y para entender con detenimiento cada caso habrá que analizar los hechos contextualizándolos.

De los países

Por otra parte, después de que se realicen las oportunas intervenciones estratégicas en determinadas zonas, y en determinadas acciones, deberán existir unos criterios claros sobre las normas y leyes que rijan los modos de actuar en el lugar y escenario de los conflictos donde deberán intervenir las unidades pacificadoras, y cuyo fin será el mantenimiento del orden y la seguridad y estabilidad necesarias para que se desarrollen los

medios y circunstancias que permitan la vuelta a la normalidad en tales zonas. Tener una normativa internacional para ello es imprescindible, como lo es el contar con unas unidades cualificadas para tal función que deben estar; legitimadas, preparadas, concienciadas, equipadas adecuadamente, y ser aceptadas por los colectivos donde van a actuar. Aquí se plantea una nueva cuestión sobre la composición de tales unidades, y sobre sí es conveniente que estén compuestas por miembros de las Fuerzas Armadas al uso, o por el contrario tendrán que estar formadas por unidades especiales en esas acciones y que tengan una identidad de carácter policial. Éste es un tema importante a considerar, pues son muchos los posicionamientos que existen al respecto y muchas las fórmulas que se pueden elaborar para su desarrollo, pero, lo cierto es que existen muchas dificultades y limitaciones para definir y desarrollar el modelo más adecuado y supuestamente más eficaz, y esas limitaciones están en parte relacionadas con las capacidades y posibilidades de cada uno de los países que participan en las misiones que tratamos.

Después de lo comentado entraríamos en el plano de la definición del parámetro que debemos presuponer están enmarcados en las directrices de nivel internacional, por no decir de carácter pannacional o mundial, pues, en el mayor de los casos, las acciones que se realicen lo serán en contextos ajenos y distantes al territorio nacional, es decir en otros países con otras costumbres y culturas. Ese carácter pannacional que justifica tales acciones conlleva un reto añadido importante, el de la definición de dichos principios, que correrá a cargo de organismos internacionales y que deberá ser vinculante para los países que participen en esas acciones, —en la actualidad y bajo las directrices de la Organización de Naciones Unidas (ONU) participan al menos veinte países en operaciones de paz—. En este punto se plantea un primer problema, el de considerar el peso de cada país miembro de tales Organizaciones a la hora de precisar cuáles serán los criterios que prevalezcan al definir tales principios, donde el poder relativo de cada país será significativo, y en algunos casos determinante por el derecho a veto que algunos países miembros poseen en los foros internacionales. Por otra parte, deberá tenerse en cuenta que, incluso una vez definidos tales parámetros y los procedimientos para hacer eficaces su aplicación de modo que sirvan como garantía de que se cumplan tales principios por parte de las Fuerzas Armadas que actúen en tales misiones sean del país que sean nos encontraremos con el rechazo de algunas de las normas o procedimientos inicialmente aceptados, por parte de algunos de dichos países.

Como de hecho está ocurriendo en el caso de Estados Unidos que se niega a aceptar el que a los miembros de sus Fuerzas Armadas puedan juzgarlo instancias u organismos internacionales, como el Tribunal Supremo Internacional. Al respecto, debemos apuntar un factor directamente vinculado a la concepción de esa supuesta ética que pudiera aglutinar valores considerados como universales, o aceptados por unanimidad por los países y organismos internacionales, uno de esos valores parece ser el de la aceptación de la diversidad humana, y que queda de algún modo plasmado en el rechazo universal contra el genocidio, pues junto con la violación parece existir un consenso global. Sin embargo, la realidad parece bien distinta, y cuando se desencadenan acciones violentas y conflictos armados en algunos contextos, el genocidio puede aflorar como una lacra circunscrita a la historia de los pueblos y las culturas. Pero lejos de quedar reducido a la presunción estereotipada de que estos actos sólo se dan entre culturas y pueblos de los denominados «primitivos», y que se visualizan en conflictos tribales, la realidad es bien distinta, como se aprecia en los casos de plena vigencia en que se emiten acusaciones sobre genocidio contra las Fuerzas Armadas de Francia y Estados Unidos vinculadas a sus actuaciones en los altercados de Ruanda, muestra de estas acciones por parte de países democráticos y modernos, o como muestra de otros ejemplos relativamente recientes circunscritos a sistemas dictatoriales, refería por ejemplo las acusaciones de esta misma índole emitidas contra Pinochet.

En todo caso, las reticencias de estos países o gobernantes a ser juzgados por entidades internacionales, estará en parte fundamentada y amparada en el peso específico que estos países tienen en la realización de dichas acciones, pues en el caso de Estados Unidos, sus Fuerzas Armadas contribuyen con un contingente de más de 300.000 soldados en misiones que se desarrollan fuera de sus fronteras, y respecto a la contribución en medios materiales las cifras son igualmente desproporcionadas para las que pueden mantener otros países.

De la ética

Después de lo señalado sobre el carácter ambiguo que caracteriza la definición de nuevas misiones, y sobre los problemas genéricos relacionados con la definición de los principios que deberán regir la supuesta ética, y las dificultades que encierra el que sean definidas por países con diferente peso y poder en el escenario mundial, pasaré a considerar otros

aspectos relacionados con el tema, en la que aparecerán una serie de dudas y cuestiones sobre distintos aspectos relacionados con el tema que nos ocupa.

Una de las preguntas que se antoja necesaria es la de si será válida la ética que ampara tradicionalmente la filosofía de acción, e incluso la razón de ser de nuestras Fuerzas Armadas, o, por el contrario, será necesario definir e inculcar una nueva ética a nuestras Fuerzas Armadas para desarrollar estas nuevas misiones con eficacia y sin que ello suponga un conflicto interno entre sus miembros. En este sentido, surgen dudas sobre posibilidad de que la ética de las Fuerzas Armadas posea la cualidad de ser ambivalente, fundamentalmente en dos sentidos, por un lado plantearía la cuestión de sí; ¿resulta adecuada una ética configurada desde la paz, para hacer la guerra, —aunque el fin último sea la paz—, siendo la guerra y la paz estadios antagónicos? En esta línea continuaría preguntando sobre la posibilidad y viabilidad de aplicar principios éticos similares para situaciones contrapuestas, donde las reglas del juego, y las circunstancias vivenciales son tan diferentes. Y para complicar más el tema añadiría la cuestión de si resultan aplicables de manera indistinta las mismas reglas y principios éticos en un hipotético tercer contexto, donde las Fuerzas Armadas aquí tratadas no van a actuar, en un principio, desde unas directrices claras y concretas propias de las acciones de guerra, aunque ésta pueda ser la circunstancia en la que se encuentren y actúen los grupos enfrentados con los que tiene que actuar, y entre los que tiene que intermediar.

En todo caso, la diversidad de las acciones que estamos planteando pasa desde una operación bélica, en la que las unidades tendrían que intervenir con toda contundencia contra ejércitos o fuerzas consideradas hostiles a las que hay que frenar a toda costa, hasta acciones en la que lo que deberán hacer esas unidades es rescatar a personas de diferentes catástrofes, bien sean naturales o fruto de las acciones del ser humano, en cuyo caso predominarían las acciones sanitarias, logísticas, de evacuación, etc. En estas últimas acciones la razón de peso que parece justificar la participación de los ejércitos es la de su disposición de medios, de logística y de personal para actuar en circunstancias y situaciones límites. Pero, no se determina que sean las Fuerzas Armadas las encargadas de realizar tales acciones porque fuesen la Institución más adecuada para llevarlas a cabo, como de hecho se reconociera por parte de militares españoles que han participado en acciones de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina bajo mandato de la ONU, sobre lo que argumentaban

que las Fuerzas Armadas no eran la organización más adecuada para realizar tales misiones, pero consideraban que era la única que podía realizarla, al considerar que dispone de los medios y el personal necesario, y entender además que sus miembros reúnen unas cualidades y valores que favorecen el que se puedan cumplir con cierta garantía como: la disponibilidad, la disciplina, la entrega y el espíritu de sacrificio.

Sin embargo, respecto a algunas de las misiones encuadradas en el conjunto de esas acciones de ayuda humanitaria, resulta en parte contradictorio el que tengan que ser unidades armadas las que realicen algunas misiones que no necesitan armas para su realización, o al menos no el tipo de armas y equipo que caracteriza y diferencia a las Fuerzas Armadas de otras instituciones, aunque en ellas se porten armas, pues todos somos conscientes que es la posesión y la capacidad de utilizar dichas armas lo que define y otorga su identidad a la Institución militar. Es por ello que algunos sectores consideran que si las acciones que se les encomienda no son específicamente militares o diseñadas para las Fuerzas Armadas, sería más correcto configurar instituciones específicas para tales fines.

Por otra parte, las acciones en las que sí tengan que intervenir las unidades emplazadas para ello en acción que requieran del uso de la fuerza, ésta estará justificada precisamente por la acción armada de otros ejércitos, pues se requerirá un potencial armamentístico determinado. En estos casos, surge un problema añadido, pues cabría preguntarse sobre lo que pasará en el caso de que uno de los grupos en litigio sea miembro de alguna de las organizaciones que han definido los principios éticos que deben regir tales actuaciones en las que se requiera la intervención de un tercero, una fuerza multinacional, y tratándose del caso concreto en que se trate precisamente del país del que se estime que sus Fuerzas Armadas están atentando contra los principios considerados como éticamente correctos. ¿Se podría garantizar la neutralidad y claridad en las acciones de las Fuerzas Armadas de los terceros países abocados a actuar como intermediarios en el conflicto?, o, llegado el caso, ¿se actuaría en contra de los mismos si actuasen de manera despótica contra grupos o minorías ubicadas en el mismo país?

Otra cuestión que puede dar lugar a dudas sobre el desarrollo de una ética adecuada, estará relacionada con el tipo de unidades que deban participar en las misiones de ayuda humanitaria o de mantenimiento de la paz. En este sentido, surgen dudas especialmente al considerar el caso de algunas unidades militares especialmente adiestradas y diseñadas

para el combate allá donde se produzca, y en las condiciones más adversas, para las que puede darse el caso de que posean un código ético propio y particular, —como sucede con la Legión—, distinto en algunos aspectos al genérico de las unidades consideradas convencionales, o regulares. Ciertamente, en las últimas contiendas y acciones en las que han participado algunas de estas unidades de nuestro Ejército, como el caso de la Legión, la Brigada Paracaidista, y unidades de Operaciones Especiales o de Montaña, etc., han actuado sin que se haya producido ningún contratiempo aparente, pero también es cierto que por el momento, tampoco han tenido que hacer uso de la fuerza de forma clara y directa. Puede decirse que se han adaptado a las circunstancias, y hasta el momento han actuado de acuerdo a los planes previstos, de forma que, salvo casos aislados o circunstancias puntuales no han protagonizado acciones que pudieran poner en tela de juicio su capacidad y adecuación para realizar dichas misiones.

No obstante, respecto a este tema podría quedar en el aire una pregunta de interés, y que sólo puede tener respuesta en situaciones reales, sería la de considerar lo qué ocurriría en el caso de que en un momento dado las circunstancias en las que estuviesen actuando se vieses forzadas y cambiasen de dirección de forma radical, de manera que tuviesen que actuar como las unidades operativas y especiales que son, en contra de alguno de los grupos a los que hasta ese momento se hubiesen visto obligados a proteger, ¿qué ocurriría de tener que hacerlo?, ¿serían igualmente eficaces como unidades de ataque? Los mandos de estas unidades suelen alegar que no existiría ningún problema el tener que efectuar tales cambios, y consideran que la eficacia de las mismas se basa en tener unos buenos soldados, bien instruidos como militares y con ellos se podría afrontar cualquier tipo de acción.

Aquí aparecen unas nuevas cuestiones; ¿sería aceptable considerar que unos soldados bien instruidos y disciplinados en los principios de la guerra, podrán adaptarse y readaptarse a cualquier tipo de actuación en breves periodos de tiempo, pasar de una acción pacífica a una de carácter ofensivo, o viceversa, en un momento dado debido a cambios en los procesos de los lugares donde se encuentren?, tenemos algún caso concreto de situaciones en las que estos hechos se han producido, y los resultados no apuntan en esa dirección como sucediera en Bosnia-Herzegovina con las unidades belgas que actuaban en acciones de intermediación, y que fueron arrasadas en el verano del año 1995 ante el avance que se produjo en esas fechas por el Ejército serbio.

Alguna información reciente sobre acciones de tropas de Estados Unidos en Kosovo ofrecen datos que están en la línea de lo expuesto. Así, por ejemplo, citaría los hechos acontecidos durante las acciones ofensivas llevadas a cabo hace un año, de las que en fechas recientes se ha hecho manifiesto algunos altercados sucedidos con los miembros de unidades especiales del Ejército estadounidense, que van desde violaciones y asesinatos de personal civil, a acciones de abuso y coacción sobre los mismos. En este sentido, y como respuesta a tales acciones, los portavoces del Gobierno norteamericano han utilizado como argumento final para justificar tales acciones el de señalar que las unidades en las que se cometieron los abusos y desórdenes no habían sido entrenadas y concienciadas previamente y de forma específica para la realización de las misiones humanitarias. Con lo que se da por entendido que actuaron de acuerdo a los procedimientos y usos acordes con las acciones de carácter bélico convencionales que rigen los procedimientos en tales unidades, —en concreto se trataba de una unidad de paracaidistas—. Sobre esto hay bastante que decir, y sin duda la preparación específica, y, sobre todo, la concienciación de los que van a actuar en un determinado tipo de acción, y sobre cuales son los fines a conseguir parecen determinantes, pues aunque los miembros de una unidad militar estén entrenados por lógica para anular a fuerzas enemigas, también pueden actuar en acciones de menor intensidad, e incluso de ayuda al personal llegado el caso, si se le definen claramente a favor o en contra de quienes hay que hacerlo, y se les dan directrices básicas de cómo deberán hacerlo.

En este sentido, la preparación general como soldados y la específica adquirida para realizar un tipo determinado de misión, aunque ésta sea temporal, parece adquirir un valor determinante.

Inciendo sobre el tema, hay que decir que hasta el momento la valoración de las acciones de nuestras tropas se suelen medir por elementos y aspectos no específicamente bélicos; número de kilómetros realizados por sus vehículos, toneladas de alimentos, materiales, etc. suministrados, puentes y otras infraestructuras reparadas o reconstruidas, zonas desminadas, incluso asistencias sanitarias realizadas por los equipos médicos integrados en las respectivas unidades configuradas para las diferentes acciones, etc. Pero no se han tenido que contabilizar bajas de nuestras fuerzas como consecuencia de acciones directas de combate, aunque sí se han producido diversas bajas fruto mayoritariamente de accidentes, y alguna como consecuencia de disparos de alguno de los contendientes de la zona de actuación, de las cuales además suele declararse que han

sido el resultado de acciones de sujetos o grupos de incontrolados, pero no de unidades regulares que actuasen siguiendo órdenes concretas. En todo caso, no se han registrado como resultado de un enfrentamiento armado directo contra otros ejércitos o unidades. En este sentido, cabría preguntarse sobre lo que sucedería de producirse tales bajas, ¿seguirían vigentes y serían aplicables igualmente los principios éticos definidos desde la paz y la distancia respecto a los lugares en que esto se produjera?, y, sobre todo, ¿lo aceptarían los sujetos, —mandos y tropas— a los que afectara de manera directa tales hechos?, ¿cómo reaccionarían al ver que sus amigos y compañeros habían sido abatidos delante de ellos y se les pidiese que actuasen de acuerdo a los que han sido definidos como principios éticos generales? Y, por último, ¿podrían actuar de acuerdo a esos principios cuando sintiesen amenazadas sus propias vidas?, más si cabe si no acababan de asumir que la razón de su estancia en el lugar concreto respondiera a un deber sentido como propio de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, tampoco se han contabilizado de manera oficial, o no se han emitido los datos a la opinión pública, del número de víctimas que ha producido las acciones de las tropas que han intervenido en las nuevas misiones, aunque todos sabemos que de hecho en algunos casos se han producido. ¿Qué sucederá de producirse cuantiosas bajas entre aquellos a los que se ha ido a ayudar, o entre los enemigos de éstos?, y, ¿qué sucede cuando las bajas que se producen son además víctimas civiles indefensas?, como algunos medios de comunicación difundieron en algunas acciones en el reciente conflicto de Kosovo. Cómo queda validada la ética en la que quedan amparadas tales acciones.

Otro aspecto importante es el de valorar y cuantificar la eficacia de alguna misión concreta en un momento dado. Y, en este sentido, no refiero únicamente a las cuestiones materialistas que pudieran resultar fácilmente conmensurables, como sería el caso de sopesar los gastos en material, equipos y medios, sino que me refiero a la valoración de la eficacia de la misión en términos más complejos y relativos, relacionados con el valor de las vidas humanas que están en juego en tales acciones, pues en definitiva, y en cualquier caso, éste suele ser el argumento más utilizado por los que justifican la participación en tales misiones. Cabría preguntarse por la valoración de esos principios éticos que justificarán *a priori* tales acciones, cuando supusiesen o conllevasen un número de bajas significativo, —especialmente si éste se produce en las propias Fuerzas Armadas, o entre los civiles o unidades que se consideran como las oprimidas

o merecedoras de la ayuda—, ¿cómo serían valoradas estas acciones por la opinión pública en tales circunstancias?, ¿cómo se mediría la validez de tales principios éticos? y ¿de qué manera afectaría a la imagen de esas Fuerzas Armadas causantes de tales acciones?

Respecto al tema de la ética como elemento justificador para llevar a cabo determinadas acciones, y definir la manera en que deben realizarse, o cayendo en un cierto reduccionismo, lo que pudiéramos considerar como eficacia de la ética, hay que añadir un aspecto más, el de definir cómo valorar y validar de manera contundente su bondad y su conveniencia, sobre todo dada la dificultad de medir algo, por definición, intangible e incommensurable, como es la ética. En este sentido, se pueden dar circunstancias, y de hecho se dan, en las que debemos valorar la eficacia de una acción en la que, para que otros no luchen tengan que luchar terceros, lo cual parece en un principio como algo contradictorio. En esta idea cabría preguntarse sobre cuál sería el límite admisible para justificar tales acciones. Si la escalada de la violencia, el número de bajas y de pérdidas, los niveles de destrucción producida por las propias acciones de los ejércitos intermediarios, que actuaban para evitar el conflicto, supera incluso las que previsiblemente producirían los ejércitos enfrentados, qué ética podría validar tales acciones. En este punto surgiría una de las cuestiones más controvertidas al respecto, en la que se plantea que si para salvar una vida se sacrifica la de cien personas, —mas si entre ellas hay personal civil no combatiente—, es eso actuar de acuerdo a un principio ético, que parece tener como máxima fundamental la libertad y la defensa de la vida.

Realmente el problema resulta especialmente complejo cuando se trata de definir unos principios éticos que regulen todo, incluso lo imprevisible, y mucho más para una Institución que tiene como razón de ser la aplicación de la fuerza. Cabría decirse al respecto que lo más complicado es regular ésta cuando no existe un enemigo claro, o más aún, cuando no existe enemigo potencial y definido, o cuando aquello a lo que deberá enfrentarse no es un enemigo militar, sino otro tipo de enemigo, donde las virtudes y cualidades fundamentales para vencerlo no son precisamente las establecidas *a priori* como las propias de los militares.

En el caso concreto de los países que no puedan mantener ejércitos cuantiosos ni con gran diversidad de unidades, como es el caso de España, las circunstancias que se mencionan se producirán sin lugar a dudas, pues la drástica reducción de los ejércitos modernos de los países occidentales, hace inviable disponer de unidades o cuerpos especializados de forma

preferente para cada tipo de acción en la que pueda tener que intervenir sus Fuerzas Armadas. A lo dicho hay que añadir que el número de misiones en las que se tenga que participar conllevará una necesaria reiteración de actuación de determinadas unidades, en tales acciones, incluso en el mismo escenario cuando las misiones se prolonguen en el tiempo. De hecho, y a determinados niveles, este problema ya se está produciendo en algunas unidades especializadas en determinados campos, como es el caso de las unidades de transmisiones, que se ven obligadas a mandar a los mismos componentes una y otra vez a las zonas de acción, lo que supone un desgaste para sus miembros, y lo que se puede llegar a percibir por parte de algunos como un cierto agravio comparativo respecto a los miembros de otras unidades que se pueden turnar con mayor facilidad. El tener que participar en múltiples operaciones en periodos de tiempo relativamente cortos puede afectar a la moral de los que se vean abocados a hacerlo, y esto afectará de forma mayoritaria en los escalones más bajos de la Institución ya que las funciones y misiones por éstos realizadas no son siempre tan gratificantes, ni están tan compensadas como la de otros grupos de referencia de la Institución militar.

Y siguiendo con el supuesto de tener que definir una ética común para todos los ejércitos que actuasen en estas acciones, habría que plantearse cómo inculcar ese nuevo principio ético a las diferentes Fuerzas Armadas de los diferentes países y con los mismos grados de acatamiento y aceptación de sus miembros, pues aunque existe lo que podríamos considerar como un guetos militar, que resulta en parte aplicable y común a la mayor parte de los ejércitos regulares, sin embargo, también se tiene conciencia de la particularidad que caracteriza a cada ejército, e incluso dentro de éstos a cada unidad. Aunque podemos presuponer al respecto que en un momento próximo los ejércitos de determinados países podrán constituirse cada vez más de acuerdo a modelos culturales y morales similares por diferentes razones como; la cooperación en las acciones internacionales, el intercambio entre los miembros de los diferentes ejércitos para adquirir formación similar y complementaria, la realización de maniobras y ejercicios conjuntos, el establecimiento de procesos y normas de actuación similares para todos de acuerdo a decisiones internacionales, etc.

De las acciones

Un problema más sobre las acciones de carácter más controvertido, es decir las acciones que requieran el uso de la fuerza, reside en los princi-

pios que determinen factores como: el cuándo, quiénes, cuántos y cómo, se actuará, y en que circunstancias o contextos no se hará. En el caso de las acciones en Kosovo encontramos un ejemplo interesante para analizar estos aspectos, la no-intervención directa de unidades terrestres parece responder a un temor de sufrir gran número de bajas por parte de los países que aportaban el mayor número de tropas, —concretamente el caso de Estados Unidos—, por lo que no estaban dispuestos a arriesgar la vida de uno solo de sus hombres, prevaleciendo por tanto una política de acción que se contradice con los principios básicos de cualquier acción militar, en la que prima la ocupación física del terreno. Además está el problema añadido de considerar por quiénes se está dispuesto a arriesgar la vida y seguridad de nuestros hombres y por quiénes no. En esos planteamientos surge una de las polémicas más claras sobre las acciones de fuerzas internacionales en determinados lugares y en determinados conflictos, así, se puede considerar que situaciones de injusticia y que se producen en un determinado lugar aconsejan la intervención clara de Fuerzas Armadas internacionales, y por el contrario situaciones similares no son consideradas como propicias para que tales intervenciones se materialicen.

Aquí se plantea la conveniencia de que para determinadas circunstancias convendría tener unas Fuerzas Armadas locales, y por locales se entiende a unidades o fuerzas circunscritas a contextos de carácter casi continental, haciendo hincapié en los casos de África y Asia, en los que las organizaciones internacionales pudiesen disponer de unidades propias y locales para actuar en caso de necesidad en conflictos y circunstancias que se produjesen en dichos lugares, evitando así el que países de otros contextos, se viesen en la necesidad de contribuir con fuerzas propias, y más en concreto con soldados propios, para solucionar conflictos que en algún caso se perciben como muy lejanos, o poco relacionados con los intereses particulares de un determinado país. Esto nos puede llevar a pensar en la necesidad de que cada continente, o área estratégica definida según criterios internacionales, tendrá que tener unas fuerzas internacionales y de algún modo comunitarias, capaces de suplir este problema y atajarlo, aportando lo que los demás países aliados no parecen estar dispuestos a aportar, es decir el potencial humano. Lo cual parece responder más a un problema político y social que a un problema táctico o específicamente militar. Existen datos sobre la disposición de los españoles a participar en ayuda de otros países, y ciertamente corroboran lo dicho, pues la identificación con los otros juega un papel determinante al

respecto, de forma que cuando se alude a los países o contextos con los que no tenemos una vinculación histórica la disposición a tales efectos disminuye notablemente, o cuando se trata de países o pueblos a los que se considera como potenciales enemigos, aunque hay que decir que la sociedad española en general no tiene sensación de sentirse amenazada por ningún país extranjero.

Por otra parte, habría que considerar en términos de eficacia la actuación de unidades armadas internacionales sobre lo que podría definirse como acciones de castigo. Como ejemplo concreto citaría las acciones llevadas a cabo en Kosovo, donde el mayor peso de las acciones recayó en un momento dado en las intervenciones aéreas, pero cuya efectividad no fue la esperada, ni consiguieron impedir los abusos contra la sociedad civil ni las minorías, como se pretendía, a lo que se debería unir algunos errores que conllevaron un alto riesgo para la población civil.

De los ejércitos internacionales

Otro riesgo relacionado con las acciones internacionales es la coincidencia de diferentes ejércitos en el mismo, o similar terreno, pues ello conlleva una diferenciación entre los ejércitos participantes en diferentes aspectos como: el equipo, material, apoyo logístico, presupuestos, sueldos, etc., esto supone un problema añadido para la eficacia de las acciones, pues algunos de los participantes puede llegar a pensar en términos materialistas podría darse el caso de acabar argumentando ante la decisión de un gobierno sobre la necesidad de que participe su unidad, qué para la realización de determinada misión fuesen «los otros», amparándose en el hecho de que cobran más. En estos términos, podría decirse que básicamente existen dos procedimientos para evitar esto, uno de carácter material, que se resumía en igualar las retribuciones y condiciones de vida de todos los que participen en misiones conjuntas en lugares concretos, y otro que podría calificarse como de carácter espiritual, o moral, y que debería centrarse en inculcar en todos los que tengan que actuar en tales misiones unos principios éticos comunes que compensen con creces tales diferencias, haciendo que los sujetos prioricen en sus acciones tales principios éticos y morales.

Ambos aspectos forman parte de la historia de los ejércitos, y la prevalencia de uno sobre el otro en tanto que elementos motivadores para arrastrar a las tropas, se ha vinculado en cierta medida con los modelos

de reclutamiento y los sistemas políticos de los gobiernos o instancias de reclutamiento, de forma que han dado lugar a diferentes tipos de ejércitos en cada momento y circunstancia. Relacionado con lo dicho, resulta obvio que han sido varios los modelos de ejércitos que han existido y existen, y, podemos asegurar que también lo han sido los principios y valores que han regido y dirigido sus pautas de acción. Para corroborar este aspecto remitiría como ejemplo a tres clásicos de la historia militar, aunque para algunos puedan resultar demasiado críticos, me refiero a los trabajos de: Dixon (1991), Geoffrey Regan (1989) y Keegan (1995).

En la actualidad, parece aconsejable fomentar ambos procedimientos de manera conjunta para poder llevar a cabo el tipo de misiones que tratamos con eficacia. Lo cual resulta, además, especialmente oportuno en la actualidad al prever que los ejércitos y unidades estarán compuestos íntegramente por profesionales de la milicia, lo que implica el actuar y participar en cualquier circunstancia que se determine por los organismos y países pertinentes, y hacerlo de forma obligatoria y de manera profesional, lo que supone que los militares en la actualidad lo son en todo su sentido, de forma que el carácter de voluntariedad y altruismo que suele asociarse a los miembros de las ONG, no serán necesariamente aplicables para con los militares, aun menos si tenemos en cuenta la diversidad de acciones y circunstancias en las que pueden verse implicados como militares. En este sentido hay que aceptar que el modelo de soldado profesional de hoy día, el soldado del siglo XXI, no parece responder de manera categórica al soldado que ilustrara Calderón de la Barca unos siglos atrás, o al menos no parece ser ésta la imagen que de sí mismos tienen los miembros de la milicia de nuestras Fuerzas Armadas, ni la de las Fuerzas Armadas de países de nuestro entorno.

Por otra parte, hay que considerar que, dentro del amplio abanico que abarca el calificativo de las acciones de ayuda humanitaria, se pueden justificar encontrar algunas en las que la participación de determinados organismos militares se vislumbren acciones que beneficien a unos en perjuicio de otros. En todo caso, parece cierto que en muchos de los conflictos intervienen factores diversos, algunos de carácter históricos, otros culturales, e incluso raciales o religiosos, etc., y en estos casos, no siempre podemos saber con certeza quienes han cometido de hecho mayores ultrajes, y quienes han atentado contra lo que definimos como principios universales, que servirían para justificar la intervención de terceros, por lo que tomar partido a favor de unos significa, en el mayor de los casos, penar a otros.

Aquí cabría preguntarse sobre cuáles son los criterios, y que nivel de fiabilidad se tiene sobre los mismos, para decidir a quién se ayuda. Habría igualmente que considerar si estos posicionamientos se fundamentan en hechos como el de que un grupo determinado se defina como el agresor o el agredido por aspectos como el hecho de estar desarmados, o, el constatar quién ha sido maltratado y por quien, y si ello se debe a una reacción circunstancial desencadenada por el desarrollo de los acontecimientos puntuales, o si por el contrario responde a una campaña sistemática y organizada para implantar, por ejemplo, una política de terror. Ciertamente el determinar de manera categórica quienes son los agresores, encierra grandes dificultades en algunos casos, sobre todo por el hecho de que en contextos de guerra o de conflicto armado resulta complicado determinar la autoría de tales hechos, pero además, y no menos importante, por el hecho de que tales acciones pueden darse en ambos bandos, lo que se complica además por el hecho de que como nos demuestra la experiencia las tornas pueden cambiar en cualquier momento, de forma que las supuestas, o confirmadas víctimas pueden convertirse en un momento dado en los verdugos y viceversa.

Además, hay que considerar que con la actuación de fuerzas multinacionales en las acciones que señalamos, en las que actúan a favor de un determinado grupo considerado normalmente como minoritario, o definido al menos como la víctima, podemos favorecer, o propiciar el que, en un momento dado si no se toman las medidas oportunas, al disminuir la capacidad operativa y la fuerza del supuesto agresor, éste puede pasar a constituirse en la víctima de aquellos que lo fueran anteriormente, y llevados por el odio y el ansia de venganza acaben realizando contra sus antiguos verdugos las mismas, o peores fechorías y ultrajes a los que fueron sometidos cuando eran las víctimas.

Existe constancia de que cuando dos grupos se enfrentan llegando a ciertos niveles de agresividad, la razón y los principios éticos al uso no suelen prevalecer, y siempre se dan casos por parte de los contendientes, — sean los que las cometen miembros de las Fuerzas Armadas o no— en los que la represión y la barbarie hace acto de presencia, aunque lógicamente los ejércitos regulares tienen entre sus premisas el no dejarse llevar por tales desmanes. Por citar un texto en el que queda esto recogido y que resulta relevante por estar relacionado con la historia de nuestro país citaríamos a Bullón de Mendoza (2000), en el que podemos apreciar como tales atrocidades se realizaban de manera indistinta por los bandos que se enfrentaron en la guerra civil española.

Un factor más a considerar en algunas de estas acciones sería el de analizar la proporcionalidad entre los medios utilizados y las metas y los resultados obtenidos en cada caso. Ciertamente las argumentaciones aplicadas desde la óptica y los posicionamientos de carácter éticos no permiten considerar estos hechos de forma objetiva, por lo que no se pueden buscar claramente niveles de eficacia, y siempre prevalecerán argumentos de carácter moral, así los representantes institucionales, incluso aquellos que participan de forma directa en las acciones suelen recurrir a la premisa que reza:

«Con salvar una sola vida, habrá merecido la pena todo el esfuerzo realizado, y el haber llevado cualquier acción del tipo que sea.»

Los gastos que ocasiona cualquier intervención armada en acciones de ayuda humanitaria, deberían considerarse como un factor más a tener en cuenta, pues éstos también pueden ser considerados como un elemento que sirva para hacer un análisis comparativo entre unas acciones y otras, o frente a determinados grupos, sobre todo cuando se pueden hacer comparaciones entre los recursos y medios utilizados en determinadas zonas o situaciones, y los empleados en otras de características similares, por lo que en tales circunstancias podrían servir como referentes de agravios comparativos adquiriendo por tanto un valor moral.

Respecto a acciones más concretas encaminadas a la intermediación e interposición entre ejércitos o grupos armados, y cuyo propósito no es la destrucción de ningún bando, el dilema gira en torno a la cuestión de cómo hacer que unas armas y equipos, así como la instrucción recibida, diseñados para inquirir un máximo daño se apliquen de forma «suave». Aquí se deduce que la aplicación de la fuerza como mecanismo de interposición se aplicara preferentemente en contextos y situaciones en los que las fuerzas enfrentadas sean ciertamente inferiores a la de los países que constituyen y conforman las unidades de las fuerzas internacionales, aunque las unidades emplazadas físicamente en las zonas correspondientes no tienen porque desplegar un potencial armamentístico desproporcionado, porque, en tal caso podrían suscitar entre los países en que actúan la sensación de que se tratan de fuerzas de ocupación, y no serán vistas con buenos ojos, generando actitudes y reacciones opuestas o contrarias a las pretendidas.

De las éticas

Otro aspecto a tener en cuenta girará en torno al hecho de considerar cómo fundamento principal para justificar las misiones que aquí tratamos

deben estar sometidas a un principio ético, lo cual, desde una perspectiva teórica, es lo mismo que decir que deben regirse por unos valores determinados, los cuales deberán ser por definición principios relacionados con la bondad, y con el bien hacer. En esta dinámica será necesario por tanto definir y calificar que es bueno, y que no lo es, hechos que fácilmente se circunscriben a los referentes culturales concretos, pues el significado de lo bueno o lo malo tiene una clara connotación cultural, que debe ser considerada además en el momento y en el lugar en que se analicen. En esta línea, los que son considerados valores fundamentales en el ámbito al que hacemos referencia en nuestro trabajo giran a su vez sobre dos de ellos que pudieran calificarse como universales, que no son otros que la libertad y el respeto a la vida. Pero, aunque pudiéramos considerarlos como principios inmutables, e incuestionables, debemos reconocer que en última instancia están definidos de acuerdo a los parámetros culturales de las sociedades occidentales y de los países industrializados, que suelen constituirse además en modelos de sociedades democráticas. En este sentido, nos encontramos nuevamente ante una gran polémica, pues como se puede apreciar en experiencias históricas, y en algunos conflictos contemporáneos, los valores que suponemos como universales quedan relativizados por aquellos que sufren y viven en situaciones y condiciones especiales, como es el caso de las catástrofes, guerras, etc., y ello ocurre incluso entre aquellos que *a priori* aceptaban dichos valores como incuestionables, pues las circunstancias pueden hacer que queden en entredicho.

En todo caso, después de las consideraciones sobre la relatividad de dichos valores, debemos aceptar que el respeto a los derechos humanos es una constante y una preocupación fundamental en los principios que rigen las acciones de nuestras Fuerzas Armadas, en la actualidad, pues el *Libro Blanco de la Defensa* así lo recoge, y antes de su confección y aprobación ya el jefe del Estado Mayor del Ejército en activo durante el año 1997 así lo manifestó en lo que se configuró a modo de decálogo sobre los principios que deberían regir el denominado nuevo estilo de mando, pues el primer principio reza así: El respeto a la dignidad de las personas «actuar en todo momento con profunda nobleza y consideración hacia los demás», con lo que, desde un punto de vista de la norma y de la imagen que nuestras Fuerzas Armadas proyectan hacia la sociedad, no parece haber dudas al respecto. Aunque hay que aclarar que los militares consideran que dicho principio ha formado parte de los referentes que sustentan el papel de las Fuerzas Armadas desde siempre.

No obstante, la relatividad de estos principios queda amparada en el posicionamiento de quienes toman las decisiones a determinados niveles. De manera que puede llegar a aplicarse un principio según el cual lo que predomine en un momento dado relativice el concepto de respeto a los derechos humanos entendido como un principio universal y aplicable a todos sin distinción, pues si entran en juego criterios de seguridad, o sentimientos de amenaza y riesgo contra «los nuestros», es decir de «los propios», ese valor de «los propios» puede adquirir una evidente primacía ante el valor de «los otros». Un caso claro de este hecho podría ser el de las actuaciones en Kosovo, donde se aplicó un bombardeo selectivo e incesante, cuyo propósito estaba en clara consonancia con lo que algunos han calificado como búsqueda de una «victoria limpia», entendida como las acciones que no suponga bajas en las propias filas, pero que conllevan normalmente el tener que aceptar un cierto riesgo de que se produzcan bajas civiles, o que afecten a otros colectivos de forma negativa, como de hecho ocurriera.

En este mismo orden de valoraciones encontraremos un aspecto puntual, pero que también posee un claro componente cultural, es el referido a la discriminación de los sujetos en función de criterios como la edad o el sexo, que se manifiesta en el tradicional esquema que se utiliza ante algún tipo de amenaza y que se articula en la expresión: «las mujeres y los niños primero». Aquí surgirá la polémica sobre cómo evitar ese partidismo, lo cual resultará relevante cuando los hechos o contextos en los que se tenga que intervenir estén mediatizados por dichos factores. Así ocurrirá por ejemplo en el caso de tener que salvar las vidas de grupos de refugiados, en los que dicha variable tenga un peso específico y los medios sean limitados, o en situaciones límites donde se tenga que actuar por la fuerza contra enemigos potenciales entre los que se encuentren niños o mujeres.

Lo cierto es que en los mensajes al uso en que se pretende justificar el papel de las Fuerzas Armadas en acciones de ayuda humanitaria resulta inevitable, y ciertamente obsesivo, el presentar a mujeres y niños como receptores de la citada ayuda, también suelen emplearse ancianos, pero la figura de hombres suele estar estigmatizada como un referente tabú, cayendo por tanto en la trampa del uso de los símbolos estereotipados, pues con ello se da la sensación de que la autoría de todos los males está de algún modo vinculada a la figura del varón, sin establecer ningún elemento de distinción al respecto. Ciertamente, lo normal es que en el caso de acciones donde se desarrollen conflictos armados, sean los hombres

los que lleven el peso de las mismas, pero el no discriminar o presentar a los mismos como parte de uno u otro bando, anula su postura, y en definitiva la bondad de sus acciones, separándolo de forma irrefutable de los principios éticos considerados correctos, y que sí dirigen las acciones de nuestros soldados, sean éstos mujeres o varones.

Respecto al tema de los ultrajes contra el sexo, si parece existir un principio universal por el que todos los pueblos repudian el hecho de la violación, pero hay que señalar que este aspecto suele estar igualmente amparado en el discurso prejuicioso por el que la víctima es la mujer o los niños, sin que se contemple de forma abierta la figura del varón como víctima, pero sí como ejecutor de tales actos. Aún así, el reconocimiento de este hecho de manera universal, no entra en detalle sobre otros muchos aspectos relacionados con el maltrato o con otros tipos de violaciones que no responden a los parámetros estrictamente fisiológicos, y éstos no son exclusivos lógicamente de un único grupo.

Después de esta consideración puntual, volveré a centrarme en un aspecto relacionado directamente con las Fuerzas Armadas, me refiero al tema de las denominadas unidades especiales, y con las prácticas de guerra que están justificadas por la consecución de los fines. Este principio acabará amparado determinados procedimientos y acciones en las que se argumente que con ellas se salvaran muchas vidas, y en ocasiones se establecerán criterios cuantitativistas, al argumentar que la muerte de unos cuantos puede perfectamente estar justificada cuando conlleva la salvación de la vida de otros muchos —especialmente cuando se trata de la vida de los propios—. Respecto al hecho concreto de las unidades especiales, el problema puede surgir cuando actúan en circunstancias diferentes para las que han sido instruidas y configuradas, ejemplos de tales unidades y sucesos ya han sido mencionados.

No obstante, referiría para ilustrar este particular hecho una película en la que se plantea la dialéctica entre dos figuras diferentes que tienen su razón de ser en el hecho de la guerra, se trata de la figura del militar regular, y la del guerrero. La película en cuestión es la que lleva por título: *El capitán Conan* (1996), cuyos hechos transcurren durante la Primera Guerra Mundial, y en la que podemos observar un claro ejemplo de cómo algunos soldados que eran considerados magníficos en la lucha contra el enemigo, y eran agasajados durante la contienda por sus «éxitos», —a pesar de criticar los procedimientos que empleaban— al finalizar la misma y ser prescindibles sus servicios, serán considerados como delin-

cuentas y tratados como tales. Dentro de algunas de las unidades que hemos señalado como especiales se fomenta, de algún modo, esa figura del guerrero y éstos son los que en las acciones que aquí tratamos pueden dar mayores problemas en las formas de actuación, pues no siempre estarán en consonancia con esa ética que se propugna como correcta, mas si cabe si no se toman medidas previas al respecto.

En las acciones de interposición, o acciones de carácter humanitario, estos principios deberán estar igualmente presentes, pero su nivel de implicación variaran notablemente, pues en el mayor de los casos no se buscará la destrucción o eliminación de un enemigo declarado, sino que el propósito será distinto, al buscar el mediar a través de la presencia de fuerzas militares que no tienen porque ser necesariamente cuantiosas, pero si deberán poseer un alto nivel de representación simbólica, para evitar el desarrollo de conflictos locales y el derramamiento de sangre. Aunque, hay que aceptar que el fin último de los ejércitos en uno y otro caso siga siendo el mismo; mantener la paz a toda costa, pero a la vez habrá que asumir que los modos de acción variaran. En este sentido apreciaremos diferencias al observar por ejemplo a un ejército que defiende un territorio propio frente a un enemigo declarado, sea este exterior o interno, pues actuará siguiendo unos procedimientos y unas motivaciones diferentes a las que afloran en el caso de actuará en situaciones diferentes, como en el caso de participar frente a unos grupos que no son considerados inicialmente como enemigos declarados ni propios, sino enemigos de otros, más si cabe si actúan en otros territorios y lugares, en ocasiones distantes, y que no son considerados por los miembros de los ejércitos como intereses propios o afines a los suyos.

Sobre este particular no debemos olvidar que hablamos de soldados profesionales, no de mercenarios, y por ello hay que tener en cuenta que tal tipo de soldados son socializados en unos principios, que, al menos en nuestro país y hasta el momento han estado vinculados de forma directa a los intereses nacionales, los cuales han sido tradicionalmente vinculados al territorio nacional como referente fundamental. Las cosas están cambiando al respecto pero, por su propia idiosincrasia, tradición e historia, esa vinculación al territorio nacional sigue poseyendo un valor añadido en la cultura de nuestras Fuerzas Armadas.

Otro factor a considerar es el principio consustancial a cualquier ejército consistente en la aceptación y asunción de un alto riesgo en su quehacer y en sus obligaciones. Se trata de un riesgo especial y específico en el

que se asume el poder perder la vida pero, en el fondo la asunción de dicho riesgo no está asociada a que tal desenlace sea fruto de un mero accidente, sino que suele estar asociado al hecho de una confrontación directa contra un enemigo potencial, que tiene como meta fundamental el vencer, y en ese hecho cabe el que pueda arrebatarse la vida a su enemigo y viceversa. En este planteamiento no existen equiparables en los trabajos y profesiones, incluso vocaciones restantes, pues aunque existen muchas profesiones y vocaciones que conllevan un riesgo evidente, en ningún caso son de la misma naturaleza, pues el propósito, o los elementos contra los que se enfrentan no son de la misma condición, ni lo son las circunstancias en las que suelen operar. El militar actúa en, por, y para la guerra, está entrenado y concienciado para perpetrar acciones de combate, o en su defecto para apoyar este tipo de acciones, y de ahí el culto a la muerte como principio fundamental de la cultura de los ejércitos en todo lugar y momento.

De la ética global

En este punto cabe añadir un elemento más a considerar sobre la problemática de definir una ética que englobe a todos, me refiero al hecho de que, por regla general, en las acciones de ayuda humanitaria y de mantenimiento de la paz, las Fuerzas Armadas de un país se verán obligadas a actuar conjuntamente con Fuerzas Armadas de otros países. Y, aunque resulta cierto que normalmente suele darse una cierta similitud entre los países que actúan conjuntamente en tales acciones, ese no tiene porque ser necesariamente el caso. Así, puede darse la circunstancia en la que miembros de nuestros Ejércitos tengan que compartir acciones, e incluso instalaciones y funciones con miembros de otros ejércitos procedentes de países y culturas que se diferencien considerablemente de las nuestras. Esto, que en un principio puede parecer un tema superfluo, por considerar *a priori* que será el tipo de acción el que rija las conductas de todos los que actúen en las mismas, no puede no obstante afirmarse, pues las pautas culturales y los principios y valores propios son difíciles de modificar, y aunque en situaciones controladas y de cierta armonía pueden amoldarse a procedimientos de manera temporal, en situaciones extremas y de riesgo acabará aflorando el verdadero «yo» de los que actúen en tales circunstancias. Como referente muy genérico y con tintes históricos, pero de plena vigencia, apuntaría las experiencias vividas en los conflictos de la Segunda Guerra Mundial, en la que además del

enfrentamiento entre ejércitos, se produjeron claros enfrentamientos culturales, que hacían incomprensibles los modos de actuar de sus enemigos en cada bando, aspecto que estaba directamente relacionado con métodos y principios éticos que motivaban y dirigían a cada uno de los bandos.

El caso aludido es el de la confrontación entre el Ejército japonés y el norteamericano cuyas diferencias conceptuales, filosóficas y culturales están fielmente recogidas en un libro ya clásico sobre tal evento, me refiero a Ruth Benedict (1974). En algunos de los conflictos contemporáneos podemos apreciar igualmente cómo las diferencias culturales, y religiosas siguen siendo causa fundamental en el desenlace de las luchas, y es en estos casos en los que además suelen producirse con mayor facilidad las atrocidades consumadas de forma sistemática, pues los signos y rasgos que se utilizan para objetivar al contrario resultan especialmente evidentes, y, por otra parte se trata de referentes que resultan fácilmente susceptibles de ser usados para movilizar y manipular a las masas. Los recientes conflictos de Afganistán y los de Bosnia-Herzegovina constituyen buena muestra de ello.

En este sentido la idea de una ética universal que rija las pautas de acción de todos los ejércitos que participen en cualquier misión de las consideradas queda un tanto relativizada, pues, como ya hemos señalado los ejércitos no son entidades homogéneas, ni poseen una cultura universal, aunque aparentemente tengan rasgos comunes, ya que, en última instancia, están intrínsecamente condicionadas por las culturas de los países, o entorno social al que pertenecen. Respecto a la manera en que nuestras tropas pueden actuar en el contexto de un país cuya cultura es considerada peyorativamente como «bárbara», o estructurada en términos relativos como «inferior» a la nuestra, ello puede conllevar un problema importante, puesto que, aunque la razón por la que se acuda a auxiliar a dichos pueblos sea de carácter humanitario, la manera en que serán juzgadas las acciones y sucesos que en dicho contexto se produzcan en los actos cotidianos, probablemente serán juzgados fácilmente de acuerdo a esos criterios peyorativos, de forma que podrá incluso llegarse a cuestionar la propia ética de los pueblos autóctonos. En este sentido, cabría preguntarse sobre el hecho de que si cuestionamos la ética de esos pueblos y culturas, ¿qué autoridad moral tendremos para aceptar que la nuestra es la adecuada y verdadera?, ya que siguiendo ese esquema simple del contraste de actitudes, deberemos presuponer que la nuestra será cuestionada por ellos en los mismos términos. La Historia

está llena de conflictos amparados en el principio de la denominada guerra santa, adquiera ésta el nombre que adquiera, y sea cual sea la religión que la fomenta y alimenta, donde incluiría la fórmula casi religiosa que puede llegar a ser el capitalismo desmedido, o la adoración por unos principios de poder que pretenden constituirse en guías universales, sin que se acepte el principio intrínseco a la humanidad de la diferencia y la diversidad.

En este aspecto se plantea la cuestión de si las Fuerzas Armadas de un país concreto deben regirse por un código ético transnacional, o circunscribirse a los principios éticos de la sociedad a la que pertenecen. La cuestión consiste en cómo imbricar esa necesaria vinculación y consonancia entre los principios de una sociedad civil, a la que se sirve y a la que se pertenece, con los requerimientos propios de una ética que le trasciende. Aquí habría que añadir la conveniencia de analizar los puntos en común y las diferencias que puedan darse entre la ética de la sociedad civil y la de las Fuerzas Armadas, junto a esos principios definidos como universales.

Otro factor a tener en cuenta, en el caso de acciones de interposición, por ejemplo, es la necesidad de que las fuerzas que actúen en ellas, deben tener muy claro cuales son sus misiones fundamentales y cuales son los límites de su intervención. En este punto debería considerarse el cómo deben actuar los sujetos concretos en caso de presenciar un acto que supuestamente pueda atentar contra los principios universales aceptados desde la cultura predominante. Habría que plantear si resultaría correcto interferir, sin más, en los procedimientos y procesos locales, pues eso significaría una intromisión más que trasciende la razón de ser de su papel allí.

Así, por ejemplo, podríamos plantear en este sentido la cuestión de definir hasta que punto tienen derecho a intervenir unas unidades amparadas en la ONU, o la OTAN ante situaciones concretas en la que las autoridades locales estuviesen ajusticiando a un presunto culpable de una falta grave según sus principios. En tal caso, y desde la perspectiva de nuestras sociedades estaría justificada *a priori* la intervención de esas unidades ante tales hechos. Sin embargo, basta con mirar a uno de los países más representativos de la democracia occidental, como es el caso de Estados Unidos para observar cómo en algunos estados de este país la sentencia de muerte está en plena vigencia. En este sentido, podemos considerar que la diferencia respecto al hecho anteriormente señalado

entre un contexto y otro estriba básicamente en una cuestión de forma, referida a la manera en que se ajusticia a los reos declarados culpables y sentenciados a muerte, aunque según el esquema al uso de acuerdo a los criterios de Estados Unidos tal ajusticiamiento responde a unos criterios que se entienden como más «civilizados», y que desde una visión comparada podría decirse que en el sentir común de los pueblos occidentales, tal proceder se interpreta como más humanitario.

Lo cual sugiere algunas cuestiones, así, por ejemplo, a nadie se le ocurre pensar que deba imponerse por la fuerza una actuación ante ese proceder en un país occidental, pues ello supondría una intromisión en su sistema de derecho. ¿No debería transferirse esta idea a otros países, otras culturas y otros pueblos?, ¿qué derecho tenemos a imponer por la fuerza un criterio que, según nosotros o instancias internacionales consideradas superiores, deciden que es lo correcto y que no lo es?, mas si cabe cuando la postura que normalmente se defiende desde las instancias políticas de los grandes órganos internacionales es la de la búsqueda de principios democráticos, y donde el consenso y la dialéctica parecen constituirse en las fórmulas más acertadas para el desarrollo y la modernización de los pueblos.

Esto recuerda la imposición a la antigua usanza de los principios de los conquistadores, pues no debemos olvidar que ellos también actuaban de acuerdo a un principio similar al que propugnamos, el de difundir el modo correcto de pensar y actuar, que correspondería lógicamente al de los dominantes y poderosos, que están amparados en el convencimiento de que sólo existe una ética y una moral «acertada», que, por razones obvias corresponde a la que ellos defendían e imponían, si era necesario por la fuerza, sin respetar la cultura ni la ética predominante entre los grupos conquistados. Al fin y al cabo esas acciones se amparaban en el principio de que tales acciones se llevaban a cabo por el bien de los conquistados, pues lo que se pretendía era civilizarlos, que es lo mismo que homogeneizarlos.

En este dilatado repertorio de cuestiones no podemos por menos que incluir una que afecta en especial las Fuerzas Armadas españolas, y de forma más profunda al ejército, me refiero a la existencia de un código moral propio, como el que constituyen las Reales Ordenanzas, en este sentido habrá que considerar que de seguir vigentes en el futuro tales normativas, deberá lógicamente estar en consonancia con los principios que rijan las pautas de acción efectuadas por nuestros militares en cualquier lugar en que actúen.

Un tema importante en las acciones llevadas a cabo fuera del territorio nacional, y en especial cuando confluyan bandos diferentes, es el de la posibilidad de mantenerse verdaderamente neutrales, de no tomar partido por alguno de los bandos o grupos locales en conflicto. En este caso, cabría plantear cómo evitar caer en posibles partidismos, al darse circunstancia que lo faciliten, amparadas en aspectos como la similitud de algunos aspectos para con uno de los grupos en conflicto, sobre todo, si entre los grupos existen algunos lazos o referentes que puedan vincular a nuestras Fuerzas Armadas con alguno en cuestión favorecen un cierto rechazo para con los otros, pues en ello desempeñaran un papel importante algunos aspectos como: la religión, raza, etnia, cultura, ideología, historia, etc. Esto adquiere un significado especial cuando los criterios que han determinado que ciertos sujetos estén en uno u otro bando se deben a principios o variables de las señaladas, o que respondan a factores naturales.

En este sentido, considero que el valor predominante en las acciones en territorios ajenos, y países extraños será el de adoptar una absoluta neutralidad, y equidad, pues uno de los grandes riesgos que conllevan este tipo de acciones de interposición es el de que los sujetos del país en cuestión, o países en beligerancia, consideren que las tropas de interposición que allí actúan, son partidarias de uno u otro bando, pues en ese caso no serán vistas como tropas de pacificación, sino como tropas de ocupación, algo que ha sucedido en el caso de Bosnia-Herzegovina, por citar un caso, respecto a alguno de los ejércitos que han intervenido en dicho escenario.

En esta línea añadiría los acontecimientos sucedidos durante el mes de mayo del año 2000 en Sierra Leona, donde fueron tomados como prisioneros un contingente elevado de *cascos azules* —compuesto por personal local, es decir africano y de color—, los ingleses adoptaron la postura de participar activamente con sus medios y su personal, pero Estados Unidos mantuvo la política de comprometerse a colaborar con medios, pero no con personal combatiente, pues, según sus declaraciones, no veían amenazados los intereses de su país. ¿No se deduce de esta actitud una categorización en términos particulares sobre ese supuesto principio de regirse por una ética y moral mundial? Subyace en este caso un claro signo de discriminación respecto a la aplicación de esa ética en la que parece que el riesgo de participar con soldados propios sólo es justificable en el caso de que los que estén en riesgo sean del mismo grupo de referencia, o, cuanto menos de países de similar condición dentro de

la ordenación mundial, o los intereses directos del país en cuestión. Lo cual hace da una imagen según la cual los miembros de determinados países que actúan como *cascos azules*, y cuyos componentes son de determinados pueblos, etnias, o culturas, propias de los países considerados como menos desarrollados, son presentados como *cascos azules* de segunda categoría, y deban ser por tanto soldados de similar condición los que arriesguen sus vidas para salvarlos y no los de una condición considerada como «superior». ¿No atenta esto contra ese principio de defensa de los valores mundiales y universales como son los de la libertad y el derecho a la vida?

Consideraciones finales

Después de las observaciones y dudas planteadas parece que el enseñar a pensar en unos principios de tolerancia, moderación, neutralidad, ejemplaridad deberá ser prioritario entre los miembros de las Fuerzas Armadas que actúen en acciones internacionales, para evitar algunos de los problemas descritos al constituirse esas fuerzas internacionales en tanto que son consideradas como representantes y defensoras de unos valores y una ética «suprema». Sobre todo porque dichos principios supuestamente universales no siempre son considerados como tales por todos los pueblos ni en todos los lugares donde éstas actúan. Hecho que puede conllevar a que sus representantes no sean vistos con «buenos ojos» y puedan ser considerados como ejércitos de ocupación, en lugar de cómo ejércitos de pacificación o de ayuda.

Las Fuerzas Armadas, tal y como están constituidas en nuestro país, se conforman en una Institución amparada en unos principios de carácter holista, al ser constituidas en torno al principio de la entrega absoluta de sus miembros en aras de los derechos de los ciudadanos, entendidos éstos como una categoría amplia, es decir como un ente genérico y no individual. Sin embargo, se da la paradoja de que en la actualidad se suele argumentar que en las sociedades modernas los valores predominantes suelen ser de carácter individualista, a saber: la libertad, dignidad e igualdad de los individuos, por lo que resulta fácil caer en la idea según la cual dichas instituciones y organismos están fundamentados en el principio de garantizar esos derechos individuales de los ciudadanos. De forma que podemos decir que el militar queda marcado por el estigma de ser un personaje particular, que deberá estar dispuesto a sacrificar para sí, precisamente aquellos principios y valores individuales que defiende.

Dumont (1970: 12) puede servirnos como referente teórico para comprender como entienden la sociedad tradicional y la moderna al individuo, y como acaba entablándose una dialéctica sobre el particular en la dirección apuntada.

Lo dicho anteriormente puede resultar contradictorio para algunos, sin embargo parece cierto que forma parte de la confusión que caracteriza los procesos de desarrollo de las sociedades consideradas modernas, más aún dentro de la polémica que suscitan las nuevas teorías sobre una visión global del planeta en la que se apela por diferentes modelos, pero que pueden resumirse en el ya tradicional concepto de «aldea global». No obstante, los hechos no parecen ir del todo acordes con los argumentos teóricos, y, si bien es cierto que tales argumentos teóricos se pueden materializar en algún modelo de gobierno transnacional o mundial, también resulta predecible que el papel que jugaran los actuales países, comunidades, e incluso continentes, no poseerán al menos a corto plazo el mismo protagonismo y participación en dichos procesos de no producirse grandes cambios en las políticas locales, y en la implantación de modelos de gobierno y desarrollo equivalente en todas las partes del planeta, lo cual parece ciertamente difícil dada la tendencia del ser humano amparada en la tradición y la historia de identificarse con referentes geográficos.

En el planteamiento hecho hasta ahora confluyen dos aspectos que son de una índole amplia y ciertamente compleja, y están relacionados con el problema de delimitar y diferenciar dos aspectos importantes vinculados al tema de la ética y las Fuerzas Armadas en las nuevas misiones. Así, consideraría por un lado la que pudiéramos definir como la ética o moral que rige las pautas de acción de las Fuerzas Armadas en sus funciones específicas y propias de una Institución armada, entendiendo que éstas se circunscriben básicamente al plano de la actuación (además del de la disuasión), pero aceptando el hecho de que en la actualidad, y en especial en las acciones definidas como de ayuda humanitaria o de mantenimiento de la paz, la libertad de actuación y de decisión de las Fuerzas Armadas y de sus dirigentes están muy limitadas, y circunscritas a decisiones de carácter político que se toman desde la distancia a la zona de operaciones donde están aconteciendo los hechos. De forma que los miembros de las Fuerzas Armadas deben consultar a dichas instancias sobre cualquier actuación o propuesta de acción que pretendan ejecutar en un momento dado, cuando éstas puedan ser causa de malentendido o desembocar en problemas añadidos de carácter internacional. Por lo

que a los mandos destacados en zona se les ordena que deben consultar con los mandos de los órganos centrales antes de efectuar determinadas acciones, lo cual no siempre será posible, y desde luego no parece resultar muy funcional para la capacidad de acción que se necesita en situaciones de crisis y de caos, como suelen darse en los contextos donde se realizan las anteriormente citadas acciones.

Por otro lado estará la ética y moral que rige las pautas de acción y las decisiones a tomar por parte de los gobiernos y entidades que determinan, en última instancia, el que las Fuerzas Armadas actúen en las misiones concretas, y a su vez definen las pautas generales de actuación de las mismas, en tanto que son representantes de los gobiernos y países que las envían. Resulta claro que no es potestad de los ejércitos el decidir si van a intervenir o no en determinadas acciones, ni en la forma ni con los medios y personal ni cuantía en que lo van a hacer. A ello hay que sumar un problema añadido, el de la confluencia de Fuerzas Armadas de diferentes países, como normalmente se produce en este tipo de acciones —las cuales se rigen igualmente por los intereses y políticas de sus gobiernos respectivos, y que poseen también una particular ética militar—, y también hay que tener en cuenta las consideraciones relacionadas con el peso de organizaciones internacionales que toman partido normalmente en todas las acciones que tienen un ámbito de operaciones internacional, y que poseen probablemente una ética particular.

Respecto a la coincidencia de los intereses de las diferentes instituciones que toman parte en los procesos de toma de decisión y de ejecución de tales acciones, hay que apuntar una serie de aspectos relacionados con los diferentes papeles que juega cada cual en todo el proceso. Cabe presuponer que las instancias internacionales, como las instituciones que actúan bajo su tutela estarán amparadas en unos principios éticos superiores que a todos guía por igual. Pero en el plano de la realidad los procedimientos no están tan claros, y las tensiones a que se ven sometidos cada una de las instancias no son del todo equiparables, entre otras razones porque las acciones de cada una tienen diferente repercusión y actúan de forma diferente, y, lógicamente, tampoco son percibidas de igual forma por la opinión pública. En esta idea hay que decir que las Fuerzas Armadas ocupan un lugar destacado al respecto, pues al ser un órgano ejecutivo en las acciones que se le encomiendan, y dada su vistosidad y trascendencia en sus actuaciones, suelen ser el centro de atención de todas las miradas, —algunas de ellas con predisposiciones manifiestamente adversas—. Sus acciones tienen una gran repercusión a todos los

niveles, puesto que, en definitiva, son la representación de los órganos en las que estén enclavados en un momento determinado, pero a la vez lo son del país al que pertenecen, y del ejército en el que están inscritas.

Como ejemplo de ello podría señalarse el impulso que adquirió en su momento la Legión española al realizar las primeras acciones de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, cuyas actuaciones concretas y la general tuvo trascendencias importantes a todos los niveles, entre los que destacaría su reconocimiento, ciertamente oportuno, al estar en tela de juicio su continuidad para algunos sectores políticos por considerarla una unidad anacrónica. Resulta igualmente evidente que las dependencias a las que está sometida cualquier unidad que actué en acciones de las señaladas es múltiple. Éstas se deberán entre otras a las directrices de los organismos internacionales bajo cuyo amparo y tutela adquieran el derecho de actuar, pero también al mando militar correspondiente, pudiendo ser este tanto español como extranjero, el gobierno que representa también tendrá algo que decir, y las mismas Fuerzas Armadas españolas y su correspondiente jefe supremo de su ejército serán en definitiva los que juzguen las acciones desde un punto de vista táctico, y pasarán el correspondiente recibo según hayan ido los acontecimientos. Y, por si todo eso fuera poco, normalmente deberá actuar sin interferir en las acciones desarrolladas por organizaciones civiles sean éstas gubernamentales o no, e incluso deberán ayudarlas y apoyarlas. Tampoco podrán actuar de forma que los pueblos o grupos donde actué se sientan amenazados por su presencia, o consideren que actúan de forma inadecuada o partidista.

En caso de tener que ejecutar acciones de carácter bélico no podrá tampoco extralimitarse en las mismas, debiendo actuar de acuerdo a los principios internacionales que rigen tales acciones. Por tanto, parece claro que las fuerzas encargadas de participar en ese amplio abanico de acciones, al igual que sus miembros, deberán hacerlo con gran sutileza, y con grandes dosis de paciencia y entrega, teniendo sumo cuidado en no crear malestar o rechazo. Ciertamente esto supone un alto grado de profesionalidad y concienciación de la función y misión a desempeñar, y, por supuesto, un alto conocimiento de los principios y directrices que regulen tales acciones.

Por tanto, parece que las unidades, y en concreto sus miembros, que actúen en tales circunstancias estarán sometidos a una enorme tensión, que deberá, no obstante ser superada para no socavar los niveles de eficacia exigidos, ni someter a los propios o ajenos a riesgos y procedi-

mientos inadecuados e innecesarios. Uno de los mecanismos que ayudará a aliviar dichas tensiones es el estar apoyados por todas las instituciones e instancias posibles, y el verse amparadas en un marco jurídico que legitime sus acciones en todo lugar y momento. Lo cual deberá ser asumido por los sujetos particulares que actúen en las mismas, pues ya hemos señalado que por la particularidad de los hechos, las acciones contrarias a los principios éticos asumidos como adecuados, aunque sean realizadas éstas por sujetos o instancias aisladas, no obstante, tienen una gran repercusión a diferentes niveles, y merman notablemente los esfuerzos y sacrificios del conjunto.

La confluencia de estas referencias éticas conlleva la necesidad de buscar una única ética que, resulte común a todos y que no produzca conflictos entre los valores y principios que rigen las actuaciones señaladas para cada instancia. Quizá ese debiera ser uno de los puntos clave de este complejo tema, pues al tratar el tema de la ética en relación a una serie de instancias e instituciones que poseen una particular manera de actuar y una función específica y diferente en el entramado global, ello puede suponer que si definimos unos principios éticos globales, amplios, y excesivamente abstractos, ocurra que los problemas que se han dado tradicionalmente sigan dándose en el futuro. Este hecho se evidenciará sobre todo en los niveles directos de actuación, es decir en el terreno en que se actué, y en especial en el plano de las acciones directas. De forma que la coherencia que presumiblemente debe primar en tales acciones no se alcanzará, al no poseer todos y cada uno de los organismos que participan en tales procesos unos principios que sirvan como guías para todos por igual, independientemente de la función concreta que cada uno tenga encomendada.

En todo caso, podemos considerar que los problemas relacionados con la moral y la ética de las Fuerzas Armadas relacionados con las acciones que aquí se tratan, estarán básicamente restringido a un nivel ejecutivo, y más concretamente al campo de las acciones directas e inmediatas que acontezcan en los lugares donde se interviene, y no afectará en la misma medida en el plano de las decisiones que actúan al tratar la conveniencia de participar en las mismas. Lo que supone probablemente uno de los puntos de mayor polémica, pues de acuerdo al sentido común, será precisamente en ese campo de acción donde pueden darse mayores problemas, ya que en muchas ocasiones los miembros de las Fuerzas Armadas se verán obligados a actuar en acciones, contextos, y circunstancias, que en el ámbito personal no serán considerados ni identificados como

propios de su condición militar, o que, incluso pueden ser considerados por éstos como contrarios a su razón de ser. Con lo que las acciones directas pueden verse mediatizadas por ese conflicto o contradicción añadida, de hecho, en muchos contextos se ha relativizado y criticado ese papel de las Fuerzas Armadas en el que se le define como si de una gran ONG se tratara. Sobre todo, porque, aunque tal identificación pueda contribuir a realzar la imagen de esta Institución ante la opinión pública, también contribuye a distorsionar la razón última de su existencia, especialmente si tal imagen queda circunscrita y reducida a dichos papeles, lo que supone un conflicto moral para sus miembros.

Después de lo dicho hasta el momento, parece oportuno aceptar el hecho de que la ética se constituye como un ente relativo, y cuya tendencia depende de diversos factores, como pueden ser: el momento, el lugar, las tendencias ideológicas de una determinada institución, el papel que se adopte en un caso dado, etc., que influyen en la manera de ver y de valorar los hechos. Sin duda, podríamos seguir planteando múltiples circunstancias y ejemplos que nos corroborasen tal hecho, lo cual se debe a una de las características intrínsecas del propio concepto de la ética, a saber, el que se constituya como un principio abstracto, como lo son otros principios y referentes que sirven y han servido históricamente como elementos de cohesión, como sería el caso del concepto Patria, a los que liga fundamentalmente un vínculo emocional, sentimental, y unos principios amparados en la fe. Podríamos seguir buscando argumentos para corroborar este aspecto, pero la complejidad del tema trasciende claramente el propósito de este trabajo, por lo que citaré un texto de Mary Douglas (1996), en el que queda contemplado tal hecho, y que se circunscribe, además, al tema al estar relacionado directamente con las instituciones y la forma de pensar de las mismas, y, ciertamente la organización militar es una Institución.

Dicho lo cual, considero que debemos aceptar, al menos *a priori*, el hecho de que las Fuerzas Armadas se rigen en la actualidad por una ética amparada en los principios y valores considerados como válidos, y también habrá que aceptar la credibilidad y bondad que rige sus acciones y misiones. Tal hecho queda manifiesto por diferentes autores, algunos de ellos militares expertos en la filosofía y los principios que rigen la vida de los militares, como ejemplo de los cuales referiría las palabras del general francés Brallion (1933), que por ser lejanas en el tiempo no dejan de estar vigentes en la actualidad ni para con el tema que nos ocupa. En el citado texto se refiere cómo la Institución militar se rige por unas normas

que se recogen a modo de doctrina castrense, y que, como tal doctrina está amparada en un principio de fe, es decir, en la necesidad de que los miembros que están sometida a ella la crean a «pies juntillas», puesto que, de no ser así se pueden dar problemas graves a la hora de actuar en situaciones extremas.

En definitiva, podría decirse que la ética responde básicamente a la necesidad de justificar la bondad que rige las pautas de acción y los medios utilizados para conseguir un fin o fines considerados inherentemente buenos y necesarios, y sujetos a valores reconocidos como tales, y, por tanto considerados opuestos a los principios que se definen como contravalores.

Por otra parte, y como cierre a todo lo comentado, debemos considerar que sea cual fuere el «modelo» ético a seguir, resulta comprensible aceptar que aun aquél que regule las acciones específicamente bélicas, y consideradas comúnmente como propias de los miembros de nuestras Fuerzas Armadas, deberán estar igualmente circunscritos al principio básico de identificar quiénes son «los otros», «nosotros», y quiénes son «los otros», opuestos o contrarios a nosotros, contra los que se desarrollaran las acciones del tipo que sean. Respecto a la necesidad de identificar al «otro» como igual, o, «al otro» como distinto a nosotros, recomendaría acudir a la obra de uno de los representantes de la antropología española que analiza desde tiempo atrás este aspecto de la identidad de manera amplia, me refiero a la obra de Lisón Tolosana, y para abordar de forma más concisa y específica los aspectos proverbiales de tales términos señalaría la lectura de un ensayo elaborado por Honorio M. Velasco, titulado: *Iguales y diferentes. Categorías proverbiales de la conceptualización «del otro»*, que podemos encontrar en AA.VV. (1994: 239-250).

De manera que podremos entender cómo en el supuesto de que un soldado, por ejemplo de Infantería, de cualquier unidad de nuestro Ejército considerada, por otra parte, como de las más aguerridas y combativas, cuando acude en ayuda de uno de sus compañeros o camarada lo hace con el propósito fundamental de prestarle su ayuda y protegerle de cualquier mal o agresión, lo cual no merma, en absoluto, su identificación de combatiente, sino que en tal caso, y de forma circunstancial actúa como un camillero, o como sanitario, para prestarle los auxilios y atenciones que estén a su alcance. Por el contrario, parece claro aceptar, que el mismo soldado al encontrarse frente a un enemigo, lo identificará como «un otro» opuesto, y no dudará en utilizar todos los medios a su alcance para neutralizarlo, o, eliminarlo según las circunstancias.

En estas acciones no parece necesario articular diferentes éticas, sino más bien configurar una ética que regule claramente las acciones militares, entendiendo que si en ella quedase regulada y legitimada el uso de la fuerza, y la posibilidad de entregar la propia vida, o, en su caso, quitársela a un semejante, resultará comprensible aceptar que cualquier acción que pueda llevarse a efecto por parte de los que estén sujetos a tales principios difícilmente podrán encontrarse en circunstancias que puedan requerir un nivel de exigencia ética «superior» al ya referido. Así pues, si la citada ética legitima tales aspectos, cómo no va a legitimar y amparar acciones que, aunque aparentemente se muestran como contradictorias con éstas, realmente están en la misma línea, pues, como ya he referido anteriormente el problema radica básicamente en definir si a aquellos a los que se ayuda son considerados como iguales o afines a nosotros, por lo que no parece necesario buscar nuevos referentes. Y, en caso de tratarse de una acción de carácter bélico, o que requiera el uso de la fuerza, el criterio a seguir será en suma, el definir a aquellos contra los que se dirijan tales acciones como esos «otros», enemigos, con lo que se aplicaran los procedimientos que parecen estar contemplados y asumidos como válidos en la ética militar vigente.

A modo de conclusión general, estimo que sí se acepta el que las acciones consideradas desde el sentido común como propias de las Fuerzas Armadas se rigen por una ética amparada en unos principios y valores aceptados como válidos y universales, a saber: el respeto por la vida humana, la defensa de los derechos del hombre, la defensa de la justicia y equidad, la libertad de los individuos y de los pueblos, etc., y aceptando que éstos están definidos de acuerdo a los principios vigentes en las consideradas como sociedades modernas, —sobre cuya definición podría servirnos nuevamente la obra ya citada de Dumont (1970)—, no parece existir razón alguna para definir una ética alternativa y específica para con lo que se consideran nuevas misiones. Cuanto más, si se acepta que van a ser ejecutadas por la misma Institución y por sus miembros, pues tales acciones estarán igualmente comprendidas en los designios y principios éticos anteriormente considerados. De no ser así podría plantearse un gran problema para aquellos que participen en tales misiones, al tener que actuar en un caso como militares agresivos y beligerantes, y en otro como ciudadanos defensores de los derechos humanos volcados en las llamadas acciones humanitarias o similares. En este sentido, parece razonable pensar que desde el punto de vista de una ética universal, todas las acciones deberán estar amparadas en un mismo y único principio ético.

Y, previsiblemente sólo los sujetos, como tales, o los grupos aislados podrán ser responsables de acciones que se alejen de tales principios, debiendo ser juzgados en tal caso, lo cual se hace extensivo a las instituciones si contravinieran los principios que las rigen.

No obstante, desde la perspectiva de la sociología y la antropología resulta predecible suponer que, sean cuales sean los principios éticos y las normativas que se configuren para tales fines, siempre existirán circunstancias y sujetos que las contravengan, pues es precisamente el incumplimiento de la norma institucional, y por tanto la actuación en contra a la ética de la misma, así como la existencias de normas grupales y alternativas, lo que en gran medida justifica precisamente la existencia de estas disciplinas, es decir la búsqueda de las razones que determinan el que la norma y los principios que rigen desde los planos normativos las pautas de acción de los sujetos no se corresponden de forma categórica con la realidad de las acciones. En esta dialéctica se encuentra inmersa la condición humana, imperfecta por definición, y el hecho de que las acciones sociales, y por tanto todas aquellas que se realicen entre grupos de seres humanos, estén éstas motivadas por el fin que sea, serán ciertamente dinámicas y cambiantes. Y por muy definido que esté un modelo teórico de acción, siempre tendrá fisuras que obliguen a una continua readaptación. También es cierto que en todo momento necesitemos tener modelos en los que ampararnos, en la confianza y en la fe de que son los correctos y adecuados para que nos sirvan de guía en las acciones que realizamos, más aún cuando se desarrollan en situaciones extremas, como ya apuntamos que sucede con las que aquí hemos tratado.

Para cerrar este breve capítulo, y siguiendo la trayectoria que ha predominado en el mismo plantearía una última cuestión, que no afrontaré, pero que será tratada en otro punto del conjunto de la presente *Monografía*. La cuestión gira en torno al tema de cómo se adquieren los valores éticos, y en concreto, sobre la manera en que se deberán enseñar y transmitir a los futuros soldados los principios referidos a la ética y la moral militar de forma que estén en absoluta consonancia con los considerados por las instancias internacionales como acordes y válidos para afrontar las misiones señaladas.

Bibliografía

AA.VV. (coor. Ricardo Sanmartín): *Antropología sin fronteras*. Ensayos en honor de Carmelo Lisón. Centro de Investigación Social (CIS). Madrid, 1994.

- BENEDICT, R.: *El crisantemo y la espada; patrones de la cultura japonesa* (1946). Alianza Editorial. Madrid, 1974.
- DIXON, N. F.: *Sobre la psicología de la incompetencia militar* (1977). Editorial Anagrama. Barcelona, 1991.
- DOUGLAS, M.: *Cómo piensan las instituciones* (1986). Editorial Alianza Universidad. Madrid, 1996.
- GEERTZ, C.: *La interpretación de las culturas* (1973). Editorial Gedisa. Barcelona, 1990.
- GEOFFREY, R.: *Historia de la incompetencia militar* (1987). Editorial Crítica, grupo editorial Grijalbo. Barcelona, 1989.
- KEEGAN, J.: *Historia de la guerra* (1993). Editorial Planeta. Barcelona, 1995.
- MENDOZA, B. DE y DIEGO, Á. DE: *Historias orales de la guerra civil*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.
- TAVERNIER, B.: *El capitán Conan*, (película). Francia, 1996.

CAPÍTULO CUARTO

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI

Por GONZALO JAR COUSELO

A la hora de referirse al papel jugado a lo largo de la Historia por los ejércitos y las policías, es indudable que el protagonismo principal ha correspondido siempre a los primeros, entre otras razones, tal y como plantea Bayley, por no haber considerado casi nunca los científicos sociales a la policía como actor decisivo en los eventos históricos más trascendentales, al estimar que, a diferencia de la imagen heroica con que siempre se ha representado a los militares, la actividad profesional de los segundos no pasaba de ser algo rutinario y de escaso prestigio. En ese sentido, el mismo autor justifica esa situación tanto en el sistema de reclutamiento de los policías —en las clases más bajas de la sociedad— como en el uso de la violencia en conflictos internos, lo que le confiere un carácter más bien sórdido y poco honorable.

En cierta medida, y aunque parezca una extraña paradoja —la profesión militar se resiste a identificarse con la policial y el militar tiende a considerar las actividades de policía como menos prestigiosas y honorables, de ahí que dentro de la Institución militar la Policía Militar tenga un *status* relativamente bajo—, Janowitz opina que la consideración y valía de la profesión militar se ha basado a lo largo de la Historia en la importancia de las misiones no específicamente militares. Así, en el pasado, sus actividades de exploración e ingeniería le sirvieron para incrementar su autoestima y brindarle un papel alternativo en la sociedad civil, exploraciones que en la actualidad siguen ampliándose, por cierto, al espacio exterior y las profundidades marinas.

Si, como señala Ballbé, la característica principal del Estado absolutista era la concentración de poderes, incluido el judicial, con «una decisiva y permanente presencia de Instituciones militares en el ordenamiento y en la praxis del orden público, de la organización policial y del régimen judicial», de tal manera que la autoridad militar concentraba las competencias en las cuestiones de policía y orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención interior, no ha de extrañar que, como opina López Garrido, de esa situación se derivasen riesgos evidentes, pues la lógica confusión entre función militar y función policial y entre mantenimiento del orden interno y defensa de las fronteras exteriores, tenía una consecuencia inevitable: en última instancia, acababa imponiéndose siempre la concepción militar de eliminación física del enemigo sobre la que será moderna idea policial de prevención del delito y captura del delincuente.

Por tanto, no ha de extrañar que el surgimiento de los modernos Estados, a partir de finales del siglo XVIII y principios del XIX, entre otras consecuencias supusiese la crisis del modelo anterior que daría paso a la aparición progresiva de sistemas de seguridad interior cada vez más separados de las Instituciones militares, en la medida que se entendía que el ciudadano no podía ser nunca tratado como un enemigo del Estado y sí como una parte del mismo a quien se debía proteger. Ese planteamiento, que hoy parece tan fácil de entender, tardaría en algunos casos mucho tiempo en ser asumido, y casi siempre tras el fracaso que significaba el empleo del ejército en tareas policiales.

Incluso en los orígenes de una nación tan moderna como Estados Unidos se acudía habitualmente al Ejército para reforzar la autoridad del Gobierno central, ya fuese como fuerza ordinaria de policía interna tal y como ocurrió, tras la guerra civil, para hacer frente a las huelgas y tensiones raciales derivadas de la aprobación de leyes sometidas a la presión de grupos sociales y económicos opuestos. En ese sentido, tal y como afirma Janowitz, salvo algún caso aislado, la presencia de un número limitado de tropas federales, por lo general las únicas disponibles, era suficiente para restaurar el orden y evitar males mayores, ya que apenas encontraban resistencia cuando tenían que intervenir en desórdenes civiles internos.

El mismo autor recuerda cómo, durante el mandato del presidente Hoover, el general MacArthur empleó para disolver una concentración de 8.000 manifestantes en Washington, 500 soldados provistos de máscaras antigás, y otros 1.500 en reserva, integrados en unidades de Caballería,

seguidos de carros de combate, ametralladoras e Infantería. A pesar de que, aparentemente, se había pedido al Ejército que patrullara la zona sin armas de fuego, comportamiento que contrastaba con la conducta típica de ese tipo de instituciones, las autoridades militares decidieron que si tenían que participar soldados lo harían utilizando sus armas y no las porras de la policía.

Intervenciones posteriores en apoyo de decisiones del Tribunal Supremo, relativas a la integración racial del Sistema de Enseñanza Pública, pusieron de manifiesto la falta de preparación para tal misión policial. Hay que señalar que, en la actualidad y salvo en situaciones extremas, el Ejército de Estados Unidos se resiste a participar en disputas o conflictos internos —se entiende que va en detrimento de su capacidad para actuar como guardián de la nación—, al basarse la idea de supremacía civil en la premisa de que la organización y control de una Institución por principio centralizada como la militar ha de realizarse de forma separada a la de unas policías locales y descentralizadas. Como situación intermedia entre ambas se contempla la posibilidad de intervención de la Guardia Nacional, especie de milicia dotada de todos los medios, incluso armamento pesado, para poder intervenir con rapidez en cualquier parte del territorio nacional.

En cuanto al caso europeo, si en Inglaterra fue el excesivo rigor empleado por los militares en los sucesos del Campo de St. Peter el que daría lugar a la creación de la moderna Policía inglesa en el año 1829, en Francia, aun cuando la aparición de la Gendarmería en el siglo XVIII supuso un hito en la separación Ejército-Policía, serían los conflictos con los viticultores del sur, a principios del siglo XX, los que significaron el final de la intervención del Ejército en tareas de orden público y la creación, primero, de la Gendarmería Móvil (GM) y, con posterioridad, de las actuales Compañías Republicanas de Seguridad (CRS) de la Policía Nacional. Todavía más tarde se llevará a cabo la desmilitarización de parte del aparato policial en países del sur de Europa, como Italia, Portugal o España, donde, a pesar de todo, siguen perviviendo cuerpos que configuran lo que, a imagen de Francia, se conoce como «modelo gendármico», a medio camino entre las modernas Fuerzas Armadas y organizaciones policiales completamente civiles.

Cuando parecía que la dirección inequívoca conducía hacia una nítida separación entre Ejército y Policía, el considerable descontento militar que han generado los sucesos ocurridos en el ámbito internacional a par-

tir del final de la Segunda Guerra Mundial obligan, como mínimo, a reflexionar sobre lo que en alguna medida puede considerarse retorno a una cierta confusión entre lo que son las actuales misiones militares y policiales, sobre todo en los países con mayor nivel de desarrollo político y económico.

Frente al caso de Francia, donde la clase política pretendía asignar a sus Fuerzas Armadas la participación directa en asuntos de política interior, tareas cuyos resultados más probables conducían a la frustración profesional, según Janowitz, algunos ejércitos, como el británico, demostraron poseer una cantidad considerable de recursos para desarrollar un concepto policial con el fin de ocuparse de las misiones policiales que se le encomendaban, sobre todo contribuyendo a la estabilidad política de los países de la Commonwealth, lo que, por otra parte, no impediría experiencias dolorosas en Kenia y Chipre o intervenciones como la de Suez, donde el empleo de fuerzas y métodos inadecuados, la mala administración interna y los objetivos poco claros y contrapuestos, pusieron a las Fuerzas Armadas británicas en el límite de su capacidad profesional.

Lo que es indudable es que en la actualidad, sobre todo a partir de la caída del muro de Berlín (1989) y de la desintegración del bloque del Este, se está generando un debate sobre el papel de los ejércitos en el futuro en el que participan numerosos expertos y estudiosos de las cuestiones militares. Si a lo largo de los últimos siglos se había tratado de delimitar los límites entre seguridad exterior e interior, de nuevo parece que se vuelve a esa primitiva confusión, cuestión a la que se dedican las páginas siguientes.

En ese sentido, resulta también curioso que el punto inicial de muchos de esos análisis sea la identificación de un «modelo policial de las Fuerzas Armadas», tal y como ya había planteado Janowitz en: *El soldado profesional* —primera versión inglesa en 1960 y traducción española en 1990—, estableciendo un nuevo campo de investigación capaz de generar los necesarios estudios que traten de resolver la aparente contradicción que aquí se plantea. Dicho autor ha puesto de manifiesto cómo, al mismo tiempo que las superpotencias desarrollan armamentos atómicos de alta destrucción masiva, el ritmo de la guerra limitada, de las guerras irregulares y de los estallidos revolucionarios en áreas políticamente inestables ha sido intenso, añadiendo que, históricamente, la amenaza y el uso de la violencia para influir en las relaciones internacionales ha operado dentro de límites definidos y el desarrollo de las armas de destrucción masiva los

ha limitado todavía más, de ahí que «resulte más adecuado hablar de fuerzas policiales que militares» y que, como parte del proceso de desnuclearización de los países del Este, algunos analistas hayan urgido una vuelta al sistema «de milicia de masas».

A su juicio, la aplicación del concepto «de fuerza policial» a las Fuerzas Armadas —actuando está continuamente preparada para actuar, comprometida a ejercer un uso mínimo de la fuerza y cuando aspira a establecer relaciones internacionales viables y no se empeña en la victoria, porque ha incorporado una postura militar protectora— ofrece una continuidad con anteriores experiencias y tradiciones militares pero, también, una base para la adaptación radical de la profesión. Este enfoque no sólo se basa en la doctrina pragmática sino que trata de desarrollarla aún más, en la medida que no renuncia a las tradiciones militares del pasado, aun cuando inicialmente haga más hincapié en «la redefinición profesional de la oficialidad» —necesitada de nuevos conceptos sobre su propia imagen— que en la extensión de ese rol al soldado de a pie.

Harries y Moskos afirman que, aunque el concepto original —acentúa la minimización de la violencia con el propósito de conseguir compromisos políticos viables— se elaboró dentro del contexto de objetivos nacionales, estudios posteriores consideraron su posible aplicación internacional. Una revisión de ese concepto básico entroncaría directamente con el papel de «bombero» que J. A. Jackson (*The Irish Army and the development of the constabulary concept*), apropiándose del término empleado por Van Doorn —*Armed forces and society* (1968): se trata de un estudio preciso y más amplio del «ejército policía», presentado como parte de un análisis sociológico general del ejército—, atribuye a las Fuerzas Armadas, como reflejo del carácter imparcial, no coercitivo e independiente de las fuerzas que participan sobre todo en operaciones internacionales de salvaguarda de la paz.

Si lo que se desea es contar con una organización eficaz para la disuasión estratégica y la guerra limitada, no resulta viable operar con el doble criterio de tiempo de paz o de guerra, toda vez que, en opinión de Janowitz, el concepto de «fuerza policial» elimina esa distinción, ya que reconoce la existencia de dimensiones estratégicas y tácticas en cada uno de los extremos de la escala que abarca toda la gama de poder y organización militar. Así, si en el superior se situarían las armas de destrucción masiva, en el inferior estarían los instrumentos más flexibles y especiali-

zados, incluidos especialistas en programas de ayuda militar, operaciones paramilitares, guerra de guerrillas y contraguerrillas.

Al mismo tiempo, dicho concepto se ha ido haciendo también compatible con funciones tan ajenas al mundo castrense como las vinculadas con políticas gubernamentales de educación y bienestar social e, incluso, con las que tienen como objetivo la conservación de los recursos humanos y naturales. En ese sentido, A. D. Biderman argumentaba ya en el año 1971 (*Towards redefining the military*) a favor de que se reconociese a las fuerzas uniformadas el carácter de «una organización de emergencia», para hacer frente tanto a las amenazas del exterior como a desastres nacionales y misiones rutinarias de gran envergadura, cuestiones que, como más tarde se verá, figuran en todos los planes de actuación de las modernas Fuerzas Armadas.

Sin embargo, parece demostrado que la participación masiva del ejército como fuerza de policía interna dificulta el desarrollo del concepto policial en las relaciones internacionales. Buena prueba de ello fue la operación de desembarco a pequeña escala en Líbano, en 1958, realizado en las condiciones más favorables y dejando a un lado sus dimensiones políticas, considerada por los observadores una operación militar defectuosa, experiencia que no fue aprovechada por el Ejecutivo ni Legislativo para estudiar la idoneidad de ese tipo de intervenciones, dentro de las cuales una de las variables a tener en cuenta debería ser el modelo de ejército del que se dispone en virtud de la recluta de sus miembros.

En opinión de Harries-Jenkis y Moskos, el modelo policial de Fuerzas Armadas se viene asociando, de una forma más general, con las fuerzas multinacionales bajo mando internacional en misiones de pacificación. Entre la abundante bibliografía que ha producido este tipo de operaciones, la mayoría de las obras abordan lo relativo a temas como autorizaciones, situación legal o contexto financiero y político en que se realizan las mismas, si bien merecen destacarse algunos estudios que, de forma específica, abordan análisis sociológicos sistemáticos de estas fuerzas. Entre otras, V. H. Dicks dirigió, en 1951, un estudio pionero sobre las tensiones sufridas por los soldados empleados en operaciones para conservar la paz; J. Galtung analizó, en 1963, los problemas con que se enfrentaban los soldados noruegos y J. H. Mans, en el año 1970, lo hizo respecto a las tensiones padecidas por los soldados bajo bandera de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Entre las cuatro ideas equivocadas que, según Bertrand, han servido para edificar el nuevo orden mundial, en cuyo centro se sitúa la ONU, cita la del uso que, desde 1988, se viene haciendo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Tras recordar que las mismas no están previstas en la Carta de dicha Organización —se utilizó por vez primera en la crisis del canal de Suez—, subraya que utilizar soldados sin derecho a poder usar sus armas en conflictos donde ninguno de los bandos suele tener intención de cesar los combates, aparte de generar cierta confusión a la hora de intervenir, lo normal es que lleve al fracaso de la operación.

Tomando como base un estudio de campo sobre una fuerza de pacificación de la ONU, Moskos formuló en 1976, en un detallado análisis sociológico de su funcionamiento (*Peace Soldiers: The sociology of a United Nations Military Force*) y como extensión del modelo policial, el concepto de «soldado de la paz» —individuo capaz de suscribir los principios de reducir al mínimo el uso de la fuerza, confiar en el compromiso y la negociación para resolver situaciones de posible conflicto y aceptar que una solución política efectiva puede ser difícil de lograr—, definición que ponía el acento en el grado en que el profesionalismo militar debía contribuir a la adaptación de los oficiales a su nuevo papel, dentro de una estructura organizativa de naturaleza pragmática que le permitiese compaginar la lealtad hacia mandos nacionales e internacionales.

Para los dos citados autores, poner el énfasis en la disyuntiva entre el papel de las Fuerzas Armadas convencionales «grupo ocupacional altamente profesionalizado, con conocimientos expertos, sentido del compromiso, buena voluntad para aceptar la responsabilidad, búsqueda de la autonomía y pronunciado sentido corporativo» y las necesidades del mantenimiento de la paz significa reconocer un abismo tan grande entre ambos aspectos que exigiría «una reestructuración de la profesión militar», cuestión que, al mismo tiempo, les sirve para recordar que «el interés hacia el modelo policial no es nada más que una faceta de las complejas relaciones cívico-militares».

Para Bertrand, a partir de la década de los años noventa, surgen dos mundos diferentes en materia de seguridad: uno en el que subsisten los peligros tradicionales, complicados y agravados por la exacerbación de problemas de identidad relativamente nuevos, y otro, más moderno, en el que los riesgos de guerra han desaparecido, pero han surgido otros nuevos de naturaleza no militar. A pesar de que esa diferencia fundamental ha sido señalada y descrita con frecuencia, lo cierto es que todavía no

ha sido reconocida en la realidad ni analizada con la profundidad que merece.

Hoy en día todo el mundo está de acuerdo en que los ejércitos tienen otras misiones que la tradicional de enfrentarse eventualmente entre sí —el papel del mantenimiento del orden interno y de apoyo al poder vigente se sigue desarrollando en muchos países todavía y es tanto mayor cuanto menos democráticos son los regímenes políticos de los mismos—, y que los ingenios militares sofisticados y potentes ya no sirven al parecer para mucho. Además, a los soldados se les utiliza para «restablecer la paz» en guerras civiles cercanas o lejanas, sin derecho a hacer uso de sus armas, mientras se dejan sin respuesta importantes «amenazas de naturaleza no militar».

Sin ánimo de ser exhaustivos, y a sabiendas de que se pueden incluir otras muchas, se recogen a continuación algunas de esas amenazas o riesgos de naturaleza no estrictamente militar, en torno a las que la opinión pública tiene mayor conciencia de riesgo que sobre posibles agresiones de ejércitos extranjeros. Serían: migraciones en masa, desplazamientos de refugiados, integrismos religiosos, violaciones de los derechos humanos, atentados al medio ambiente, droga, sida, terrorismo, pobreza, desempleo y exclusión social, crisis económico-financieras en una sociedad planetaria muy poco igualitaria, incremento de la delincuencia, sobre todo en suburbios de grandes ciudades, y actuación en todo tipo de catástrofes. Cierra Bertrand su reflexión planteando que, si históricamente la política militar se esforzaba por responder a unas amenazas claramente identificadas, en la actualidad predomina «el asentimiento de lo absurdo» toda vez que «los militares ya no saben cuál es su misión».

Aun cuando en la doctrina oficial de la mayoría de países desarrollados se asume ya el nuevo concepto de «seguridad global» —entendido como la admisión de la existencia de otros factores de riesgo para la seguridad distintos de los específicamente militares—, no se ha integrado todavía en sus políticas de seguridad ese tipo de amenazas, de tal manera que la defensa contra esos riesgos de nuevo cuño no se plasman más que en palabras en discursos oficiales o como mucho en los recientes *Libros Blancos de la Defensa* (Francia, España o Portugal). En ese sentido, no se proponen planteamientos serios de defensa contra los mismos y los presupuestos dedicados a tales fines son irrisorios y sin parangón alguno con el resto de gastos militares. El propio Bertrand insiste en que la opi-

nión pública no le pide ya a la clase política que se muestre capaz de mantener el orden existente, sino más bien que trate «de domeñar pacíficamente un cambio que es rápido, inevitable y plagado de peligros». En realidad, la pregunta que, a su juicio, queda en el aire es si la divergencia entre la política oficial de los Estados y el sentir de la opinión pública podrá subsistir todavía durante mucho tiempo.

Para dicho autor, en la actualidad es fácil identificar dos tendencias profundas en el ámbito de la seguridad. Por un lado, la paulatina pero inexorable transformación de los antiguos ejércitos nacionales en profesionales, debido tanto a la influencia del desapego creciente en los países más ricos de los ciudadanos respecto al sistema de reclutamiento forzoso como por la sofisticación cada vez mayor de los sistemas de armas cuyo manejo exige técnicos cualificados y entrenados de forma permanente. Por otro, la estructuración de esos ejércitos en «fuerzas de intervención», susceptibles de ser transportadas a gran distancia al no existir peligro militar en las fronteras nacionales de la mayoría de Estados. En consecuencia, no ha de extrañar que las Fuerzas Armadas de los países más ricos no tengan más misión militar que «el mantenimiento del orden internacional» en aquellos lugares donde exista peligro o amenaza para la paz.

A la hora de plantearse las bases de un nuevo internacionalismo, señala como uno de los puntos esenciales conseguir el objetivo de «seguridad global», en el sentido de tomar en consideración todas las amenazas no militares en la política de seguridad y la movilización de los medios humanos y financieros para hacer frente a las mismas, en detrimento de los créditos destinados a investigación y fabricación de armas sofisticadas. El riesgo que se puede correr es que acabe produciéndose «una centralización de los poderes de decisión militar en materia de intervención».

La razón de haber comenzado de esta manera la reflexión en torno a la posible confusión entre funciones militares y policiales en el mundo actual, sobre todo en los países del área occidental, no es otra que poner de manifiesto algo que ya es preocupación común en los Ministerios de Defensa pero que no deja de plantear conflictos a la hora de desarrollar las previsiones que se contienen en los planes de intervención de las respectivas Fuerzas Armadas. Cuando el paso del tiempo había conseguido ya delimitar con cierta nitidez los campos de la seguridad exterior e interior, lo que se percibe es un cierto cuestionamiento de tal presupuesto, en la medida que se detecta, al menos aparentemente, una pretensión de

volver a épocas en que el único mecanismo de seguridad lo constituirían los ejércitos.

Los diversos conflictos que han tenido lugar en el territorio de la antigua Yugoslavia han constituido, sin duda, el marco donde han salido a relucir de manera más clara todas las contradicciones a las que trata de dar respuesta este trabajo. La estrategia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) era la de encontrar un instrumento que estuviese «a medio camino» entre las unidades militares fuertemente armadas las Fuerzas de Estabilización de Paz (SFOR) y el contingente que constituiría la policía desarmada de la Fuerza Operativa Internacional de Policía (IPTF), que cubriese el vacío existente y con capacidad para intervenir autónomamente, con armamento y preparación adecuados, sin apoyo de otras unidades a la hora de hacer frente a los problemas de orden público con que se habían encontrado los soldados de SFOR.

Las tareas que habían venido desempeñando eran «más de policía que de fuerza militar», aunque estas últimas fuesen esenciales para disuadir de ataques contra la misma y apoyar y reforzar la labor de los 2.000 agentes de la IPTF, que trabajaban desarmados bajo su protección y se dedicaban, además, a la formación de los policías locales. De cara al final de su mandato, previsto para junio del año 1998, a finales del año 1997 la OTAN estudiaba cuatro alternativas al despliegue que mantenían las fuerzas de paz en dicho territorio, todas las cuales contemplaban una reducción de efectivos e iban desde la retirada total hasta su transformación en una fuerza policial para mediar entre las distintas etnias y religiones. La que más visos de prosperar tenía en aquel momento era la de crear una fuerza de disuasión, para la que incluso se había buscado ya un nombre: DFOR.

En una visita a España, unos meses antes, el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, G. Tenet, ya tenía muy claro cuál era el ejemplo a seguir para la constitución de esa fuerza: la Agrupación Rural de Seguridad (ARS) de la Guardia Civil unidad de reserva para ser empleada reunida ante conflictos graves con alteraciones del orden. Ahora, la secretaria de Estado norteamericana, M. Albright, apoyada por el general jefe de la OTAN, W. S. Clark, formalizaba una propuesta para que los países que contasen «con fuerzas a medio camino entre la policía y el ejército» —España, Francia o Italia— enviasen unidades de esos cuerpos, ya que no sólo eran necesarios soldados para preservar la paz, sino que, cada vez más, se necesitaban policías armados con formación militar para mantener el orden público, fuerzas de las que no disponía su país.

Esta tesis lo que hacía era recoger la vieja idea defendida por el entonces secretario general de la OTAN, J. Solana, en el sentido de enviar allí «una policía paramilitar», una suerte de «Guardia Civil internacional», propuesta que se incluiría en el informe a debatir, en el mes de febrero, relativo a la continuación de la SFOR. En una línea similar, el ministro español de Defensa, Eduardo Serra, tras considerar imprescindible que siguiese existiendo allí «una fuerza de disuasión militar», también estimaba necesario contar con «un contingente internacional de policía», para llevar a cabo labores policiales «que no son propias de efectivos militares».

Ante el anuncio hecho por un medio de comunicación español, de enviar entre 300 y 500 agentes de la Guardia Civil para formar parte de esa nueva fuerza policial multinacional —miembros del Cuerpo escoltaban al alto representante internacional, C. Westendorf, estaban integrados en la IPTF y en el Estado Mayor de la brigada española de SFOR—, Izquierda Unida opinaba que carece de sentido que dicho Cuerpo, con su carácter «mixto» policial-militar, participase en misiones militares y sustituyese a los militares españoles allí destacados, ya que si puede estar justificada su presencia en casos de asesoramiento o formación, o en labores humanitarias, «nunca en operaciones militares exteriores», pues lo que al final se conseguiría sería acentuar todavía más su vertiente militar.

En relación con estos proyectos, desde fuentes bien informadas se da a conocer que el Gobierno español había recibido un documento de las autoridades de Estados Unidos en el que se planteaba la sustitución de SFOR por una fuerza policial internacional, de la que podría formar parte la Guardia Civil, propuesta que no acaba de ser aceptada en base a diferentes razones. Uno de los puntos de discusión era el tratamiento relacionado con la detención de los criminales de guerra, ya que se pensaba que la presencia exclusiva de fuerzas policiales, sin el apoyo sobre el terreno de unidades militares, las dejaría en una situación de debilidad al tener que asumir riesgos demasiado altos en el caso de que se encontrasen con resistencia durante esos arrestos. Otro de los aspectos a tener en cuenta era el «marco legal» que ampararía a dichas fuerzas policiales, pues no se tenía claro cuál sería la legislación adecuada ante el riesgo de que sus actuaciones acabasen pudiendo convertirse en ilegales.

De cara a la próxima reunión de Bruselas, el Gobierno español muestra una posición de cautela y se declara partidario de renegociar el mandato de las fuerzas policiales que vayan a ser desplegadas en la antigua Yugoslavia. Al no poder alcanzar un acuerdo sobre la propuesta norte-

americana de sustitución de fuerzas, la OTAN decide aplazar en primera instancia dicha reunión, en tanto el Gobierno español, en línea con otros países europeos partidarios de llevar a cabo una definición más clara de las tareas de esa nueva fuerza y de su consideración legal (Francia), consideraba la posibilidad de romper el silencio en la reunión del Consejo Atlántico, a fin de que se reconsiderase la propuesta de Estados Unidos. En ese sentido, el ministro Serra reconocía que, si bien se iba a hablar de posibilidades de colaboración entre fuerzas militares y policiales, ambas «no son fungibles», por lo que, si se consideraba necesario mantener la fuerza multinacional armada, España seguiría participando en la misma.

En un principio el proyecto tenía previsto contar con unos 900 agentes, para llegar más adelante a los 1.500, cuyo núcleo principal lo constituirían carabineros italianos, reforzados por guardias civiles españoles, gendarmes argentinos, policías polacos y de otros países. Mientras Francia no consideraba oportuno enviar a efectivos de la Gendarmería, el director general de la Guardia Civil, tras recordar que correspondía al Gobierno tomar la decisión final y que «no sería una misión cómoda», en un principio se muestra dispuesto en Bruselas ante Solana —visita que estaba ya prevista desde muchos meses antes—, a enviar por vez primera 200 agentes para integrarse dentro de esa nueva fuerza reclamada, sobre todo, por Estados Unidos; sin embargo, el señor López Valdivielso, tras pedir garantías de respaldo para dicha misión, recordaba que, si bien el Cuerpo tenía capacidad operativa suficiente para desarrollarla, antes se necesitaba tiempo para preparar esas unidades y «resolver algunas cuestiones de índole técnica», toda vez que en ese momento «no dispone de unidades de reserva» —comprometidas todas dentro del territorio español—, ni de «infraestructuras de comunicaciones suficientes» sin el apoyo de las Fuerzas Armadas.

La verdad es que no sólo eran problemas técnicos o logísticos los que dificultaban tal participación, sino que, como ya se ha dicho, también existían los de orden jurídico. En ese sentido, el mismo señor López Valdivielso aseguraba que, aunque no era condición previa para ese tipo de participación en Bosnia, pues la Guardia Civil supone ya «un importante elemento a la hora del planeamiento de la Defensa Nacional, apoyando al Ejército de Tierra», sí consideraba fundamental la aprobación del pendiente decreto de misiones militares «para dejar muy claras las dependencias y algunas otras cuestiones» relacionadas con esos nuevos compromisos.

Tras la reunión de la OTAN (10 de febrero de 1998), y frente a la posición favorable de Italia, tanto Francia como España se oponen a la pretensión planteada por Estados Unidos. Fuentes españolas reconocían que «la iniciativa está muy verde» y había muchas incógnitas que despejar de cara a su viabilidad. Entre otras, y aparte de cuestiones prácticas como sería «el idioma oficial», habría que definir «el mandato y el estatuto» de la fuerza, aclarar «la cadena de mando», «la legislación» a aplicar y «autoridad judicial» de la que dependería en las funciones de Policía Judicial. A los detenidos ante qué juez se les presenta: ¿local o internacional?; al agente que se extralimita en sus funciones: ¿quién lo sanciona? Era evidente que problemas como éstos era necesario clarificarlos de manera nítida antes de comprometer esa participación.

Lo que se detecta es un cierto acuerdo entre los representantes políticos y militares españoles a la hora de fijar las labores que tendría que realizar la Guardia Civil en Bosnia, caso de que fuese necesaria su participación en la zona. Así, mientras los primeros consideran que deberían dedicarse a controlar manifestaciones y perturbaciones civiles, los segundos opinan que su función sería de tipo policial en la lucha contra la delincuencia. Por otra parte, si desde la Guardia Civil se señalaba la disposición para hacer frente a unas y otras funciones, fuentes de Defensa precisaban que, aun cuando la detención de criminales de guerra podría ser una de esas misiones, ésta podría ser descartada en caso de que existiese un riesgo grave para su cumplimiento. Lo que sí quedaba de manifiesto era que el inicial entusiasmo del Gobierno se iba enfriando a medida que los inconvenientes comenzaban a superar las ventajas, de ahí que considerasen que la idea pudiese acabar descafeinada y las policías occidentales se limitasen a dar apoyo y formación a los policías bosnios.

En medios políticos de la OTAN, tras recordar que la misión de SFOR en los próximos meses se centraría en garantizar el retorno de los refugiados y facilitar la instauración de las instituciones democráticas, estimaban que la nueva fuerza a constituir tendría que actuar sin armas en labores de control de alteraciones del orden civiles y, caso de necesitar apoyo armado, lo solicitarían a SFOR. Según esas fuentes, «no interesa especializar en ese tipo de misiones a las actuales fuerzas desplegadas, pero es necesario que la población sepa que tenemos la posibilidad de disponer de otros cuerpos perfectamente adiestrados para disuadirles». Por contra, fuentes militares de la Organización, tras reconocer que todavía no habían terminado de planificar la intervención y que existía «bastante resistencia» a la misma, afirmaban que los agentes de esa fuerza debe-

rían llevar algún tipo de armamento para misiones de «controlar el tráfico, la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado».

Ante las dificultades existentes en la zona bajo su control, C. Westendorf pide de nuevo al Gobierno español, en el mes de mayo, el envío de agentes de la Guardia Civil para participar en la Unidad Especial de Policía Multinacional (MSU), encuadrada recientemente dentro de SFOR y cuya creación se había decidido en el último Consejo Atlántico para hacer frente a eventuales conflictos de orden público, al entender que disponía de mayor agilidad y flexibilidad para actuar ante ese tipo de disturbios. El ministro español de Asuntos Exteriores, A. Matutes, sensible a dichas peticiones y tras recordar la necesidad de crear la fuerza especial demandada por Estados Unidos —formada por dos batallones multinacionales (800 miembros), en su mayoría italianos, con participación probable de Holanda y Hungría, así como de Argentina—, le responde que a corto plazo no se considera oportuno y no está previsto realizar ese envío, al no disponer de fuerzas para esa tarea. Por su parte, aunque el ministro Eduardo Serra no era muy explícito a la hora de exponer las razones de esa negativa, fuentes del Gobierno apuntaron que sería difícil de justificar la presencia de la Guardia Civil en Bosnia mientras soldados patrullaban las fronteras de Ceuta y Melilla.

Durante su visita a Bosnia, en noviembre de ese año, el señor López Valdivielso tendría que escuchar de nuevo la petición de mandos de la OTAN para que la Guardia Civil formase parte de la MSU, en la que por el momento sólo participaban los *Carabinieri* italianos, volviendo a reiterar una vez más que, aun cuando contaba con los medios para llevar cabo esa misión —la ARS—, tendría que ser el Gobierno quien tomase la decisión final, tras ser cursada la petición a través de la OTAN. Cuando todavía no se había adoptado una resolución respecto a la conveniencia o no de constituir una fuerza especial capaz de hacer frente a ese tipo de tareas más de carácter policial que militar, estalla el conflicto de Kosovo y, una vez que el contingente militar que constituye la Fuerzas Internacionales de Paz (KFOR) entra en dicho territorio, se vuelven a plantear similares cuestiones que las tratadas con anterioridad.

Por esas razones, y por otras de práctica vecindad, al mismo tiempo que el ministro italiano de Defensa reclamaba, en el mes de junio de 1999, «el urgente restablecimiento de la autoridad civil» en Kosovo, el general Jackson, responsable de KFOR sobre el terreno, planteaba otra petición que remite a la problemática aquí analizada: la necesidad de que el compo-

nente militar de la operación se complementase con «una fuerza policial», de varios miles de efectivos, aportados por la Gendarmería Nacional (GN) francesa, los *Carabinieri* italianos o la Guardia Civil española. Algunos responsables de la OTAN creían que España debería compensar su escasa contribución al contingente de KFOR con una generosa aportación policial.

En esa misma línea, el prestigioso columnista del diario *El País*, A. Ortega, en una carta pública dirigida al Sr. PESC, el español J. Solana, entre otras cosas le decía que, si España no estaba dispuesta a contribuir con más tropas, debería buscar aportar valor añadido, a través de dos formas por lo menos: o bien desplazando a Kosovo un contingente amplio de la Guardia Civil, pues iba a hacer falta, como en Bosnia, ese tipo de Cuerpos «a medio camino entre policía y militar» o contribuyendo, dada la experiencia acumulada por España en El Salvador y otros lugares en los que había participado en operaciones de esta naturaleza, a desarmar al Movimiento Guerrillero Kosovar (ELK) y convertirlo en una policía local.

El paso del tiempo va a poner de manifiesto que la falta de esa policía y de un sistema de justicia había creado «un vacío de ley y orden» en Kosovo, donde cada semana eran asesinadas cerca de 30 personas. El portavoz de la OTAN, J. Shea, tras señalar que:

«Tenemos soldados, pero, como todo el mundo sabe, los soldados no son precisamente los mejores policías.»

Confirma que la ONU podría enviar a la región 3.000 policías en los próximos meses. Aunque 41 países habían prometido cerca de 1.900 oficiales de policía, además de varios cientos más encargados de misiones especiales, tales como el control de fronteras, hasta el momento sólo habían llegado a la zona un mínimo contingente de ellos.

En el momento de despedirse del cargo, en el mes de octubre, el comandante general de KFOR, general Jackson, al valorar la situación que dejaba a su sucesor, afirmaba que:

«Podemos prevenir la gran mayoría de atentados, pero prevenir la intención que se oculta tras el atentado no es tarea para un soldado.»

Lo que suponía poner el dedo en la llaga de un problema que no conseguía ser resuelto de una manera favorable. Cuatro meses después, aun cuando el número de ataques a civiles había disminuido de manera notable, el recrudecimiento de las tensiones étnicas en la ciudad de Mitrovica

— para hacer frente a la protesta de albaneses, que lanzaban piedras contra las unidades francesas de la KFOR (once soldados heridos), éstas se vieron forzadas a utilizar gases lacrimógenos para restablecer la calma— obliga al jefe de la Policía Internacional de Kosovo, S. Frederiksen, a dar la voz de alarma, al proclamar que:

«Necesitamos más agentes de forma desesperada.»

El analista británico T. Garton Ash, en un artículo publicado en el diario *El País* (13 de febrero de 2000) titulado «Estamos perdiendo la paz», tras apoyar que la comunidad internacional, en casos extremos, debe intervenir para restablecer un respeto mínimo esencial a los derechos humanos, consideraba que la intervención en Kosovo —constituye el experimento más ambicioso de administración internacional de la Historia—, a pesar de la presencia de la KFOR, presentaba una situación «de caos tremendo cercana a la anarquía» (consumo de drogas, robos, infracciones de tráfico, presencia de mafias, etc.). Recuerda que, desde hace más de seis meses, no existe en la práctica ni gobierno, ni jueces ni policía, plazo que ha sido necesario para decidir qué ley se aplica, y que la Policía Internacional, cuya eficacia está siendo muy cuestionada y para la que el administrador de la ONU, B. Kouchner, había pedido 6.000 agentes en el momento de hacerse cargo de su puesto, disponía tan sólo en esos momentos de 2.000. Finaliza su análisis subrayando que Francia no ha enviado ni un solo policía y que la recién creada Academia de Policía no ha formado más que a un pequeño contingente de nuevos policías locales.

A finales del año 1999 el debate se iba a centrar en dos temas entrelazados pero diferentes, pues mientras J. Solana (*Mr. PESC*), ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y dentro del proceso de creación de «un Cuerpo Civil Europeo de Paz», defendía la necesidad «de potenciar los instrumentos de gestión de crisis», al tratarse de una cuestión que reviste una gran importancia para la Unión Europea, los ministros de Exteriores aprobaban, por consenso y sin apenas debate —lo que se consideraba insólito y extraordinario—, la creación de «un Cuerpo Militar de carácter permanente para operaciones de paz», decisión de gran alcance al ser considerada como la «piedra angular» de la nueva política exterior y de seguridad de la Unión Europea, y que los observadores achacaban a la gravedad de la experiencia que había supuesto la intervención en Kosovo. Se trataría de ponerlo en marcha en el año 2003, con quince brigadas y unos efectivos de entre 50 y 60.000 soldados, dotados de todos los medios necesarios para cumplir las deno-

minadas «misiones *Petersberg*» —de interposición e imposición de la paz—, a cuyo fin deberían poder desplegar en un plazo máximo de 60 días y permanecer en el territorio asignado al menos durante un año.

De manera simultánea la Asamblea de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), reunida en Estambul unos días antes, aprobaba la Carta para la Seguridad Europea, con objeto de actualizar el Acta de Helsinki (1975) y diseñar un nuevo escenario de seguridad en Europa para el siglo XXI. Dado que la prevención de conflictos seguiría siendo el campo de actuación preferente de la Organización, es en ese ámbito donde se produce la principal novedad de la reunión, con la propuesta de creación de «un Cuerpo de Reacción Rápida», de «carácter civil» (las comillas son del autor), fórmula similar a la existente en la ONU, donde su secretario general dispone de un listado de unidades militares que pueden ser movilizados en caso de crisis, siempre que los países que las han ofrecido accedan a ello. En el caso del nuevo Cuerpo se trataría de contar con un registro de jueces, policías y otros expertos civiles en asistencia y cooperación que actuarían según las circunstancias de cada requerimiento o situación. No resulta demasiado fácil distinguir entre tantas iniciativas que lo que hacían era profundizar en la confluencia y confusión entre tareas militares y civiles en situaciones de crisis.

En una carta enviada a los Quince, a mediados de febrero del año 2000, el alto representante de la política exterior de la Unión Europea, J. Solana, advierte que la falta de efectivos policiales hace que la Administración civil de la ONU en Kosovo

«No tenga los medios necesarios para cumplir plenamente su mandato de mantener la ley y el orden», lo que significa «no sólo que los niveles de violencia siguen siendo inaceptables, sino que el crimen organizado crece en la provincia, con preocupantes ramificaciones internacionales.»

Razón por la que volvía a pedir a los gobiernos comunitarios agentes para completar la fuerza de Policía Internacional de la ONU y poner orden en la provincia serbia, ya que, de los 4.718 solicitados, se encontraban en Kosovo 2.055, de ellos sólo 569 procedentes de la Unión Europea.

Durante la reunión informal de ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea, el propio Solana expuso una propuesta para capacitar a Cuerpos de Policía Civil europeos «en misiones no estrictamente militares en zonas de conflicto»: vigilancia urbana, antidisturbios, control de fronteras, entrenamiento de agentes locales y lucha contra el crimen organizado,

cometidos que cumplen adecuadamente Cuerpos como la Guardia Civil española, la GN francesa o los *Carabinieri* italianos. La idea fue bien acogida, aunque Francia y Alemania volvieron a mostrar sus reservas a desplegarlas fuera del ámbito nacional, teniendo en cuenta aspectos como el desconocimiento de la lengua o el terreno donde intervendrían, así como la falta de control judicial de dichas intervenciones.

Solana aseguraba haber recibido compromisos por escrito de un buen número de países, incluido España, de cara a enviar policías — «hay una necesidad urgente» —, esperando que en las próximas semanas se pudiese tener «un despliegue de policía suficiente para hacer frente a los problemas». En ese sentido informó que, además de los policías ya comprometidos, se esperaba que otros pudiesen desplegarlos en un tiempo razonable. Vuelve a recordar que los 40.000 soldados:

«No hacen la función de policía, sino de garantizadores globales del orden, pero no de labor específica de policía», y que, aunque se estaba avanzando en la ampliación de las fuerzas de policía, su despliegue era difícil, sobre todo «porque los que se necesitan son de alto nivel, por tanto estamos trabajando intensamente, es un “problema nuevo” al que se está enfrentando la comunidad internacional y nos corresponde a los europeos responder positivamente.»

Dado que, a juicio de la Unión Europea, la situación de la provincia serbia de mayoría albanesa «sigue muy deteriorada», con el recrudecimiento de la tensión en la zona norte Mitrovica, algo que preocupaba mucho en Bruselas y que hace que «probablemente sean necesarios esfuerzos adicionales», el ministro Matutes anuncia en Bruselas, durante la reunión con sus colegas de la Unión Europea en la que se abordaba la situación en Kosovo, en especial el rebrote de violencia en dicha localidad con enfrentamientos entre francotiradores albano-kosovares y efectivos de la KFOR, que España tenía preparada «una compañía de la Guardia Civil» para aportarla a la policía internacional de la ONU «en cuanto se resuelvan los problemas de alojamiento».

Días después, en una clara demostración de fuerza contra la situación explosiva que se vivía desde principios de mes en Mitrovica (diez muertos y veinte heridos), agravada durante el último fin de semana, 350 soldados de la KFOR se dedicaron a registrar casa por casa en busca de paramilitares y armas. Desde la zona serbia se lanzaron piedras contra los soldados norteamericanos y alemanes, acusando, sobre todo a los primeros, de actuar con especial violencia, ya que entraron en sus casas

por la fuerza y derribando puertas, comportamiento desmentido por la KFOR, cuyos responsables se comprometían a investigar cualquier tipo de conducta irregular y a mantener el dispositivo mientras continuasen los enfrentamientos. Tanto la labor de KFOR como de Misión de Observadores de la ONU para Kosovo (UNMIK) estaba siendo puesta en entredicho y cada vez eran más las voces que se alzaban contra la capacidad de ambos contingentes multinacionales para mantener la seguridad y el orden a Kosovo.

En medio de todo el debate, y durante la conferencia inaugural del seminario «Hacia un nuevo marco: cooperación de la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas» celebrado en Zaragoza, el asesor especial del secretario general de la OTAN, C. Donnelly, asegura que, tras haber analizado las fuerzas de seguridad de varios países de la OTAN, como Suecia, Turquía, Portugal, Francia y España, «el mejor ejemplo» de Cuerpo para la seguridad en los países del este europeo era la Guardia Civil, mostrándose partidario de incrementar la presencia de sus miembros en dichos países, aunque reconoció que se trataba de una cuestión no abordada hasta ahora. En su opinión, los *Carabinieri* italianos aportan su experiencia en el crimen organizado, la Gendarmería francesa es la que tiene mejores especialistas en temas de Inteligencia y la Policía de Fronteras alemana es el mejor ejemplo de desmilitarización hacia un cuerpo policial; no obstante, reiteraba que la Guardia Civil, en términos generales, era el más adecuado, sobre todo, dijo, «por su estructura».

A su juicio, en la Europa del Este la policía «ha perdido su honor», por lo que apostaba por «cambiar completamente su sistema para convertirse en democrática», señalando que los problemas que padecen muchos de esos países, tras la disgregación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se dan precisamente porque necesitan una reforma de su seguridad. Puso como ejemplo Rusia, donde su policía «no es la adecuada» y necesita cambiar su estructura para poder resolver los problemas que plantean las mafias organizadas. Consideró que estos problemas pueden terminar por ser exportados al resto de Europa, como «ya empieza a ocurrir (caso de Bosnia), motivo por el que es necesario ayudar a esos Estados, tanto económica como policialmente y que la OTAN y la Unión Europea trabajen conjuntamente para que continúe esta situación que, puntualizó, es un problema policial y no de Fuerzas Armadas. En ese sentido, insistió en qué lo que se necesita en conflictos como Kosovo no son soldados sino policías y se mostró partidario «que las fuerzas militares tiendan hacia un cuerpo más policial».

Tras la solicitud anterior de Solana de enviar otros 2.700 policías para controlar el orden en Kosovo, ahora el general Clark reclamaba el envío de 2.000 nuevos soldados para formar «una reserva estratégica» de la KFOR, demanda apoyada por Francia pero rechazada por Gran Bretaña. Desde la OTAN se estimaba que las tropas existentes en la actualidad eran suficientes para imponer la convivencia entre serbios y kosovares y acabar con los actos de violencia y enfrentamientos como los de Mitrovica. Hay que señalar que los enfoques de Solana y Clark se referían a problemas distintos, pues mientras éste hablaba de tropas fuertemente armadas para evitar que la gente se mate, el primero, apoyado por el administrador internacional (B. Kouchner), pedía policías para «asegurar el retorno a la normalidad civil». En esa misma dirección, el ministro de Defensa alemán ponía más énfasis en reforzar el sistema policial que el militar:

«Hay que desplegar especialistas en violencia y bandas criminales, así como policías que dominen lenguas extranjeras y reforzar el sistema judicial en la provincia.»

A lo largo del mes de marzo habrá ocasión de comprobar cómo las posiciones de los diferentes países en torno a estas propuestas no eran demasiado coincidentes, tal es el caso de Francia, como puso de manifiesto en Lisboa su ministro del Interior, J. P. Chevénement, al mostrar escepticismo respecto a la propuesta que les había formulado Solana respecto a la necesidad de reflexionar sobre la formación de una «policía civil europea para operaciones internacionales de paz», toda vez que para su país la policía no era una fuerza de proyección hacia el exterior de las fronteras: «la policía no está hecha para eso, sino para trabajar en el interior. No podemos enviar policía a lugares como Kosovo para ser rehenes de la situación». Coincidiendo con la visita de K. Annan a París, y a la vista de la naturaleza de los incidentes que habían tenido lugar en Mitrovica, el Gobierno francés, ya comprometido a reforzar sus fuerzas militares con otros 150 soldados, dudaba sobre la conveniencia de enviar a la zona gendarmes con misiones policiales, tal y como reclamaba Kouchner. En cualquier caso, tanto el Estado Mayor de los Ejércitos (EMA) como los jefes de la GN se comprometían a abrir un periodo de reflexión conjunta sobre ese asunto.

En esos mismos días, durante una visita a Kosovo, el secretario general de la OTAN, Robertson, dentro de las responsabilidades que la comunidad internacional había asumido para la reconstrucción de la provincia, además de citar el mantenimiento de la KFOR sin necesidad de incre-

mentar su contingente, y la protección de todas las minorías, a fin de que pudiesen permanecer en la provincia y de poder lograr una democracia multiétnica, hacía especial hincapié en «el envío de más policía civil» y en la creación de una auténtica administración con la presencia de jueces y fiscales. La difusión de la noticia de que cinco soldados de Estados Unidos habían sido sancionados —degradados de rango y suspendidos de sueldo— por uso excesivo de fuerza contra civiles en un interrogatorio, durante el cual amenazaron e incluso abusaron de algunas mujeres, o la acusación contra otro soldado del mismo batallón de violar y matar a una niña albano-kosovar de once años no hacían más que ratificar la conveniencia y oportunidad de sus propuestas.

De manera simultánea, y en declaraciones a los medios de comunicación, el jefe de la KFOR, general alemán K. Reinhardt, volvía a insistir sobre el mismo tema cuando afirmaba que los soldados bajo sus órdenes cumplen tareas impropias de su función y formación ya que:

«Incluso a los soldados destinados a tareas policiales se les puede preparar todo el tiempo que sea, pero nunca se convertirán en experimentados policías. Nunca serán buenos en tareas policiales. La conclusión tiene que ser que la comunidad internacional, que prometió traer aquí casi 5.000 policías, los mande y no se diga que los soldados tienen que hacer más cosas.»

En un editorial sobre la situación en Kosovo, el diario *El País* (2 de abril) daba cuenta de un Informe de la Unidad de Derechos Humanos de la ONU en el que se recogían graves acusaciones contra el Cuerpo de Protección de Kosovo (KPM), organismo de defensa civil y reconstrucción formado por antiguos miembros del ELK, ya que «realiza actividades criminales y viola su mandato». En su opinión, la seguridad de la población de todas las etnias y el restablecimiento del orden público era la gran asignatura pendiente de la comunidad internacional en Kosovo, donde se había generado una cultura de la supervivencia violenta que las fuerzas internacionales no han sido capaces aún de reprimir, situación de la que también era culpable la ONU, «ya que todavía siguen sin completarse las fuerzas de la policía internacional prometidas para garantizar el orden», la creación de un sistema judicial no avanza, la Administración sigue paralizada y los fondos prometidos llegaban con cuentagotas. El Pacto de Estabilidad de los Balcanes requiere, ante todo, medios para reprimir el crimen organizado, «mal endémico de la región» que tiraniza a la población. La cultura de la violencia ha de ser perseguida con energía y eso «requiere determinación pero también medios».

La experiencia de los conflictos de Bosnia y Kosovo habían puesto en evidencia que la Unión Europea carecía de medios para movilizar con rapidez expertos civiles, de ahí que la Comisión Europea se ve obligada a dar el primer paso para la creación de un dispositivo de reacción civil —se habla de «un Cuerpo Europeo de Policía de élite»— que permita movilizar a los expertos necesarios para la prevención de conflictos y la gestión de crisis fuera de la Unión Europea, ya que, como afirmaba su portavoz, Ch. Patten, «los militares no pueden hacerlo». Ese nuevo «Cuerpo paramilitar» actuaría a instancia de organizaciones internacionales (ONU y OSCE) o de la propia Unión Europea, en el marco de una acción específica o dentro de una intervención más general de mantenimiento de la paz. Integrado en principio por unos 5.000 agentes —policías, aduaneros, jueces y otro personal no militar—, se le dotaría de más medios y especialmente adiestrados para actuar en tres tipos de misiones: prevenir y mitigar crisis internas; reconstrucción civil y restaurar el orden público y apoyar a la policía local en el respeto a los derechos humanos, además de colaborar en un amplio abanico de actuaciones con organizaciones humanitarias, operaciones de desminado, formación de policías, asistencia en labores de reconstrucción, rehabilitación, mediación y pacificación, con lo que pasaría a ser parte esencial de su Política Exterior de Seguridad Común (PESC), capaz de completar las capacidades militares de la Fuerza de Intervención Rápida europea cuando esté plenamente operativa en el año 2003.

Las dificultades con que se encontraron las fuerzas de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia, al carecer «de unidades para la gestión de conflictos de orden público», ya fuese por el tiempo que se tarda en organizar y enviar contingentes de esta naturaleza como por la necesidad de tener que entrar en interminables regateos con las partes enfrentadas reforzaban la necesidad de contar con nuevos instrumentos para actuar en situaciones similares. Si algo se había constatado era que una policía bien entrenada resultaba mucho más eficaz que unidades estrictamente militares para afrontar problemas de orden público o de terrorismo individual. Dado que la Unión Europea ya había empleado a cerca de 3.300 agentes en diferentes misiones (Bosnia, Albania, Nicaragua, Timor o Kosovo), el nuevo Cuerpo no implicaría un esfuerzo excesivo, pues se trataría de poder disponer de capacidad para desplegar en un mes 1.000 policías.

A diferencia con la situación actual, la influencia de cada país dependería de lo que aportase a esa fuerza, de ahí que deba ofrecer policías

especialmente preparados para actuar en este tipo de situaciones y que respondan mejor a la especialización de cada socio. Evidente interés presentan los cuerpos de naturaleza gendármica —los ya citados de Francia, Italia o España—, especialmente preparados para trabajar junto a los ejércitos, en tanto países como Gran Bretaña, a falta de esas instituciones, podría contribuir con oficiales instructores en tareas de formación de las policías autóctonas, y otros con oficiales prejubilados o jubilados que pudiesen aportar su experiencia formativa. Para observadores de lo que ocurre en la Unión Europea, dicha implantación suponía continuar avanzando en una verdadera política de seguridad y de defensa común europea.

De lo que no cabe duda era de que el concepto era realmente novedoso, pues ni siquiera Estados Unidos posee un dispositivo similar de carácter civil, siendo lo más relevante la posibilidad de movilizarse en cuestión de días o de alguna semana —Patten subraya que «no se habla de meses, como en la fuerza de intervención»— y las limitaciones de orden temporal y económico: cada misión tendrá un límite de nueve meses y un presupuesto de doce millones de euros. La Comisión podrá tomar decisiones autónomas para el envío inmediato de expertos cuando el coste de la operación sea inferior a cinco millones de euros y, por encima de esa cifra, tendrá que consultar al Comité de Crisis. Las previsiones hasta el año 2006, rondan un presupuesto total estimado en 40 millones de euros.

Esas carencias se iban a poner de nuevo de manifiesto, en el mes de agosto, cuando 900 soldados de KFOR, al ocupar y clausurar un complejo minero dentro de un enclave de mayoría serbia cerca de Mitrovica —intervención justificada por «motivos ecológicos», ya que la planta emitía gases por encima de lo tolerable con grave peligro para los habitantes de la zona—, fueron recibidos a pedradas por los obreros serbios. Las tropas se vieron obligadas a emplear balas de goma y gases lacrimógenos, con el resultado de cuatro soldados y otros tantos manifestantes heridos leves. A pesar de ciertas críticas a esa actuación, el comandante de KFOR, el general español Ortuño, aseguraba que se hará todo lo posible para «proporcionar seguridad y no tolerará desórdenes».

Con anterioridad, a finales de mayo, el director general de la Guardia Civil, señor López Valdivielso, despedía un contingente de 133 agentes de la ARS —20 en labores de policía civil y 113 en la Unidad Especial de Policía (UEP)—, desplazados a Kosovo para hacerse cargo del orden público, con «carácter pleno de policía internacional», por lo que podrían usar sus

armas y actuar con competencias ejecutivas para salvaguardar el orden público y la seguridad ciudadana «y no de mera observación o asesoramiento». Para el señor López Valdivielso:

«Esta situación única, en la que por vez primera en la existencia de la ONU una fuerza de seguridad de una nación asume la misión de orden público en otro Estado, servirá de prueba con vistas a extenderla a otras situaciones de conflicto que se puedan dar en otras partes del mundo.»

Además de esas misiones, el contingente cumpliría conjuntamente con fuerzas de seguridad de otros países las funciones encomendadas a UNMIK, constituyendo el principal elemento operativo de seguridad de la misma y la reserva de la Policía Internacional desplegada en dicho territorio con capacidad para reaccionar ante situaciones imprevistas, personal que iba a desplegarse por todo el país pero especialmente en las regiones de Pec, Istok y Pristina, proporcionando apoyo operativo al resto de las unidades policiales destacadas en la zona, así como a dar protección y seguridad al personal de la ONU y asistir a las agencias humanitarias que operan en la zona, bajo administración de la misma. Las condiciones de empleo de los integrantes de la unidad, así como el material y equipos que utilizarán —30 vehículos y abundante material antidisturbios—, quedaron fijados en un *Memorandum of Understanding* (Carta de intenciones) que los responsables del Cuerpo firmaron en Nueva York, enmarcada dentro de la resolución 1.244 del Consejo de Seguridad (1999), que autorizó la misión UNMIK y a la que España ofreció su participación.

El director general, tras recordar que el Cuerpo ya participaba en KFOR, donde están destacados quince agentes que realizan misiones de Policía Militar dentro del contingente del Ejército español desplegado en la zona, se mostraba convencido de que, al final de la misión, el prestigio de la Guardia Civil ante las organizaciones internacionales sería aún mayor ya que este contingente constituiría «el eslabón para fortalecer la acción pacificadora». Tras resaltar la contribución a la paz y a la solidaridad de la Institución, explicó que, con este nuevo contingente, el número de efectivos del Cuerpo en diversas misiones por el mundo ascendía a 500 y que, tras las múltiples tareas de paz, humanitarias, de formación o de auxilio bajo el mandato de diversas organizaciones, desarrolladas en los últimos años, la Guardia Civil era hoy «un Cuerpo demandado para este tipo de misiones».

Ante la nueva situación que se plantea sobre todo en los Estados más desarrollados, donde el proceso de profesionalización de sus Fuerzas Armadas ha suscitado debates que han acabado por desbordar el objetivo inicial, los distintos gobiernos han tratado de dar respuesta a las cuestiones que ya han sido planteadas aquí desde diferentes perspectivas. Sin duda, uno de los que lo ha hecho con mayor profundidad ha sido Francia, donde ya en el año 1994, con ocasión de la publicación del *Libro Blanco de la Defensa*, se constataba que el espíritu de cooperación y amistad puede sustituir a la noción «de enemigo» en las relaciones entre pueblos y que «por vez primera en su historia, Francia no conoce ya amenazas directas en sus fronteras». En dicho documento, y entre otras misiones, se recogía la «de asegurar las tareas de servicio público, en especial reforzando los medios y las organizaciones normalmente encargadas de la defensa civil del territorio».

Al reflexionar sobre el concepto de Acciones Cívico-Militares (ACM), denominación que resume el dilema que aquí se plantea desde el punto de vista operativo, y de la importancia que éstas habían adquirido en los últimos tiempos, M. Jacob lo relaciona tanto con la implicación actual de las Fuerzas Armadas francesas en dispositivos realizados bajo mandato ONU u OTAN —en operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz— como con el concepto norteamericano «de asuntos civiles», que las Fuerzas Armadas de Estados Unidos han venido desarrollando sobre el terreno en los últimos quince años.

A la hora de tratar de clasificar las diferentes concepciones de esas ACM, distingue tres modelos.

Francia: o, al menos, el que promueve el Ministerio de Defensa y que se contiene en una directiva de julio de 1997, donde se distinguen a su vez tres categorías:

1. En beneficio de las fuerzas, encaminadas a favorecer la prestación de sus misiones operativas, en especial facilitar y legitimar la actuación de unidades sobre territorio extranjero y participar en la creación o mantenimiento de un adecuado clima de seguridad para las mismas. Supone un grado importante de contactos con las autoridades locales, así como «una participación en el mantenimiento del orden, incluso la asunción total de esa función».
2. En provecho del entorno civil, concurren al restablecimiento de funciones vitales en un país siniestrado, por lo que afectan esencialmente a la fase «salida de la crisis». Se trataría de contribuir a restaurar las

estructuras gubernamentales y administrativas, los servicios públicos y facilitar la recuperación de la vida económica.

3. De naturaleza humanitaria, comprende intervenciones en beneficio directo de poblaciones en dificultad —ayuda alimentaria, sanitaria, etc.—, y medidas de apoyo a organizaciones humanitarias (ONG) u organismos dependientes de la ONU. En determinadas acciones, propiamente militares, pueden ser empleadas para garantizar la seguridad de los intervinientes en acciones humanitarias.

Si bien, por definición, las Fuerzas Armadas disponen de todas las facultades militares necesarias así como de los especialistas con competencias «duales» que puedan dedicarse a la reconstrucción de un país —zapadores, médicos, oficiales politécnicos, etc.—, carecen de competencias en el campo de la evaluación de proyectos civiles y económicos, industriales, comerciales, etc., de ahí el recurso, a su juicio inevitable, a «determinadas competencias propiamente civiles», que toman la denominación genérica de reservas, concepto que, tal como se concibe en la actualidad en Francia, es muy diferente del norteamericano, donde el reservista mantiene vínculos duraderos con las Fuerzas Armadas aunque su carrera haya sido básicamente civil.

En el caso francés, la progresiva profesionalización de las Fuerzas Armadas, que implica una disminución de su estructura, supondrá también una reducción del número de especialistas con competencias «duales», caso de los médicos, puesto que las Fuerzas Armadas, al igual que las empresas, deberán centrarse sobre su función básica y buscar en el exterior otras competencias, lo que obligará a una redefinición del volumen y competencias de esas reservas, menos numerosas y prioritariamente compuestas de antiguos militares. Sin embargo, por encima de éstas, deberá activarse una política que permita atender esas competencias técnicas o económicas civiles en situaciones «de salida de crisis».

Unión Europea: vinculado al marco de la ampliación de competencias de la Unión Europea consagradas por el Tratado de Amsterdam, en concreto las cívico-militares incluidas en las denominadas *Petersberg* —humanitarias, de mantenimiento de la paz e incluso de unidades de combate para la gestión de crisis—, a partir del año 1996, la Comisión ha desarrollado una metodología que distingue cuatro tipos de situaciones y que sigue en parte la desarrollada por el EMA:

1. Tensiones aparentes, en países supuestamente estables pueden verse afectados o no reconocidos los derechos de minorías o los mecanis-

mos de conciliación pacífica entre grupos diferentes que residen en el mismo, por lo que el remedio procedente del exterior, en nombre de una injerencia bien intencionada, podría ser la consecución de mecanismos de diálogo político de mejor calidad a los ya existentes.

2. Tensión con disturbios abiertos (manifestaciones masivas, alteraciones sociales e incluso oposición armada), situación ante la que la comunidad internacional deberá desarrollar medidas más reforzadas que en el caso anterior, por lo que, al diálogo político y diplomático con las partes implicadas, se añadirán amenazas de sanción y, para evitar flujos de refugiados, despliegue de preventivo de fuerzas y de observadores y el envío de ayuda humanitaria de urgencia.
3. Conflicto abierto, ante esta situación, lo que procede es poner fin al mismo cuanto antes.
4. Salida de crisis, su objetivo es conseguir conferencias de paz y el retorno a la normalidad, con todos los problemas a resolver de desmovilización, desarme, repatriación de refugiados y reconstitución del tejido económico civil.

Estados Unidos: modelo puesto en marcha en Haití en el año 1994, consiste en evaluar y reconstruir la Administración civil, operación que, paradójicamente, fue desarrollada por consultores civiles con estatuto militar de reservista —en un sentido más amplio que el francés—, integrados en unidades de «asuntos civiles» y cuyos grados militares se corresponden, respecto a su posición como actores económicos, hasta el nivel de general de división. Esta concepción de ACM desborda ampliamente el concepto militar táctico para extenderse a lo que califica como «cooperación civil y asistencia a gobiernos extranjeros» y muestra lo difícil que resulta transponer un concepto administrativo de un país a otro, cuando la organización y tradiciones son diferentes.

En base a la tipología del EMA francés, Jacob distingue tres fases en las crisis actuales:

1. Inicial, caracterizada por disturbios que no se pueden considerar como de beligerancia entre las partes en conflicto, y donde las misiones de las Fuerzas Armadas del país estarán encaminadas a disminuir la tensión entre ellas.
2. De hostilidades, también calificada de crisis en todo el sentido del término, en la que la misión principal de las Fuerzas Armadas será la de poner fin a las hostilidades en un contexto de acciones mayoritariamente militares.

3. Salida de crisis, en la que las partes enfrentadas aceptan una forma de reglamento o compromiso con las Fuerzas Armadas animando y acelerando ese proceso.

En los tres casos, la acción militar no es más que uno de los aspectos de una intervención más global de naturaleza política y las fuerzas que tomen parte en la misma no serán eficaces si su presencia y acción no se acompañan de un compromiso civil, en particular en las fases una y tres, en las que existen formas de gobierno civil o se intenta crearlas con el apoyo de dichas fuerzas de cara a conseguir su desarrollo y alcanzar una cierta viabilidad. No es extraño que coincidan acciones humanitarias a favor de la población y políticas dirigidas a los gobiernos, de ahí que el contacto con éstos sea «la forma más política» de ACM, al tratarse de una actividad más cotidiana y próxima a lo humanitario nacida del «obligado contacto con la población».

Precisamente, esa confusión entre misiones militares y policiales en este tipo de conflictos se ha hecho extensiva al cada vez más actual tema del ámbito humanitario. Para el director de desarrollo de la Fundación Médicos Sin Frontera, S. Oberreit, las operaciones «combinadas» militares y humanitarias contribuyen a alimentar la confusión y a desacreditar a los cooperantes ante las poblaciones y los poderes locales, incluso a acentuar las tentaciones de manipulación de que pueden ser objeto. A pesar de que se ha insistido con frecuencia en que los humanitarios «no podrían sustituir a la policía», esta última, en cambio, hace lo contrario, y se muestra dispuesta a realizar labores de socorro sin dominar previamente los aspectos relativos a la seguridad y protección, cuestión ésta que puede llegar a plantear numerosos problemas.

En cuanto al tema de «la gestión de salida de crisis», el mismo se presta a debates pluridisciplinarios al estar en el punto de confluencia de lo militar, lo diplomático, lo político, lo económico y lo humanitario. Para Jacob la cuestión es saber si, al igual que ocurre en países como Alemania, Italia o Gran Bretaña, los beneficios económicos conseguidos por las empresas francesas se corresponden con el enorme esfuerzo militar desplegado. Con el fin de que los militares que intervengan en esta clase de acciones y para tratar de aunar ambos esfuerzos propone que, desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas, se implanten programas complementarios de formación específica al personal que lleve a cabo ACM a fin de sensibilizarlo en un tipo de cuestiones que no entran dentro de lo que se considera la cultura tradicional militar, sin que, por otra parte, sea

necesario reducir el fin principal de las operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz a objetivos comerciales o económicos.

Buena prueba de la preocupación que, a todos los niveles, se detecta en Francia en torno a estas cuestiones es el Informe número 39 de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional, de 23 de junio de 2000, el cual puede resultar sumamente esclarecedor a los fines de este trabajo. El documento se inicia con una comunicación de F. Lamy, sobre el compromiso militar de su país en Kosovo, donde se subraya que uno de los principales problemas que se han puesto de manifiesto es el de «la evolución de las misiones frente a la difícil tarea de mantenimiento del orden», algo novedoso que exige una reflexión profunda sobre los respectivos papeles del Ejército de Tierra y la GN en una operación exterior y en contextos sociales, políticos y económicos muy complejos.

En ese sentido, se interroga sobre la naturaleza de las misiones que las Fuerzas Armadas francesas desempeñan fuera de sus fronteras, denominando el conflicto de Kosovo como «guerra de excepciones» para instaurar una paz duradera. Advierte del riesgo que corren de encontrarse cada vez con más frecuencia enfrentados a conflictos intraestatales, también denominados «de baja intensidad», marcados por una problemática étnica en países desheredados, entre los que el de Kosovo se considera como «un caso de escuela», donde las Fuerzas Armadas aseguran tanto misiones clásicas de seguridad de poblaciones amenazadas como otras más novedosas de participación en la construcción de una economía viable para el futuro.

Para Lamy, la situación en Mitrovica ha puesto de manifiesto «el carácter a menudo artificial de toda tentativa de separación entre los campos civil y militar» y cómo los militares pueden tener que llegar a asumir funciones de naturaleza política, ya que las condiciones de actuación deben adaptarse a las evoluciones que de manera permanente se producen en una situación de tanta inestabilidad, hasta el punto de que «el puente se ha convertido en la más clara representación del conflicto». En ese sentido, pone el acento en dos tipos de misiones que juzga particularmente reveladoras de la naturaleza de las tareas que habrán de asumir los militares en el futuro:

1. Control de masas, ante la dificultad de encarar este tipo de misiones, las Fuerzas Armadas francesas se han visto obligadas a realizar una reflexión profunda sobre este concepto, tal y como ha hecho Dinamarca, país que ha constituido un batallón que dispone de equipa-

miento —escudo, casco y porra— y formación específica en intervenciones de esta naturaleza. Aunque para los militares se producen situaciones de violencia extrema, con reacciones imprevisibles de la población, las fuerzas habituadas a ello, tipo GM, entienden que aun así es necesario el respeto mutuo de las partes que intervienen. Recuerda que Francia cuenta en Kosovo con una Compañía de Reserva Operacional (CRO) del Ejército de Tierra, con medios específicos, que sirve de complemento al Escuadrón de GM y al Batallón danés, cuyos miembros han recibido formación teórica de tres semanas en la Escuela de la y 100 horas de entrenamiento sobre el terreno. Interviene, con técnicas propias, a título preventivo o cuando la situación llegue a degenerar hasta la llegada de la GM.

2. ACM: se plantea, sobre todo, en sociedades desestructuradas, donde es necesario restablecer y reconstruir la organización política, económica y administrativa del territorio, para lo cual se trabaja con organizaciones internacionales (ONU, Unión Europea, etc.) y con empresas privadas, de ahí la exigencia de contar con otro tipo de militar diferente al arquetipo clásico, capaz de constituirse en un adecuado «gestor de crisis».

Tras esa comunicación inicial, los representantes de los diferentes grupos de la Asamblea dejan constancia de sus respectivas posiciones. Así, R. Gaia lamenta que la capacidad de intervención de las fuerzas francesas dependa en gran medida de «la personalidad de sus comandantes» y de la percepción que tengan de la situación, por lo que propone a la Comisión reflexionar sobre tres temas que considera importantes: relevos permanentes de mandos; capacidad de las unidades para cumplir misiones de mantenimiento del orden que pueden degenerar en verdaderas acciones de guerra y el concepto ACM. A su juicio, el problema a la hora de poner en práctica las ACM es que falta coordinación entre todos los departamentos estatales que actúan en un momento determinado sobre el terreno.

Por su parte, R. Poujade hace notar la dificultad de delimitar «la frontera entre operaciones de guerra y acciones de mantenimiento del orden», al convertirse cada vez más en algo muy difícil de definir. El que actúen de manera simultánea Fuerzas Armadas y GN hace que sus acciones puedan complementarse pero también confundirse, razón por la que piensa en los problemas a la hora de concebir fuerzas capaces de realizar simultáneamente misiones militares clásicas y otras relacionadas con la seguridad pública. Dada la larga experiencia de la GN en este campo, se inte-

rroga sobre la delicada «situación del Ejército de Tierra», subrayando «la brevedad de la formación» que reciben los efectivos que actúan en este ámbito, de ahí que plantee la necesidad de que la Comisión siga de manera vigilante la evolución de las misiones de los ejércitos, pues «si la GN puede llegar a prestar misiones de defensa operativa del territorio —la GM dispone de blindados— por el contrario el mantenimiento del orden no forma parte de las misiones del Ejército de Tierra». En esa línea, Gaia subraya la diferencia de naturaleza entre las condiciones de intervención de las Fuerzas Armadas y de la GM en Francia, generalmente previsibles y familiares, y la situación que prevalece en Kosovo, donde en pocos minutos puede revestir un carácter de enfrentamiento extremadamente violento, incluso de guerra.

Lamy, además de propugnar que las enseñanzas extraídas de Kosovo deban hacerse extensivas al nuevo marco de seguridad que trata de diseñar la Unión Europea, en concreto dentro de la noción «de proyección», recuerda que el mantenimiento del orden en ese territorio no se puede reducir al control de las manifestaciones sino que es necesario lograr un clima general de tranquilidad, basada en una presencia regular de fuerzas y una acción sostenida de información, misión que incumbe a todas las fuerzas allí presentes y no sólo a la GN. Considera que la devolución al Ejército de Tierra del mantenimiento del orden no puede ser la simple consecuencia de la inadaptación de la GM a las misiones de «proyección» fuera del territorio nacional e insiste en que las cualidades de los militares en situación de guerra y de mantenimiento del orden son funcionalmente diferentes, incluso contradictorias, recordando que la mayoría de soldados de la CRO son jóvenes que realizan su primera misión en el exterior y no disponen de la experiencia que caracteriza a la GM.

Precisamente, A. Vauchez se pregunta por el ánimo de esos soldados jóvenes, quienes a menudo toman partido por la posición de la población entre la que se encuentran, llegando a la agresividad, y P. Lellouche lamenta que las fuerzas francesas hayan sido enviadas sin una concepción clara de los objetivos a conseguir o de la forma de gestionar la crisis, al igual que había ocurrido en Bosnia, donde no se estableció previamente el estatuto futuro de Kosovo, algo que podría volver a ocurrir si se decidía enviar fuerzas al sur del Líbano. Subraya, también, «la confusión» que puede reinar entre las tareas de restablecimiento de la paz y de reconstrucción del Estado, pues, aparte de no disponer de personal preparado para estas últimas, no todos los que muestran buena voluntad sirven para ello.

Ante esa oleada de críticas, el presidente de la Comisión, P. Quilés, recuerda que fue el conjunto de la representación parlamentaria quien autorizó la operación, en tanto G. Lemoine hace notar que, a diferencia de la situación en Nueva Caledonia (1985-1986) —Gaia dice que no se puede comparar, al ser éste territorio nacional—, donde no tuvo a las Fuerzas Armadas a su lado, la GM no había estado nunca en Kosovo en situación de aislamiento. Aprovecha para alabar la situación de sangría de las fuerzas francesas, ya que en los momentos más difíciles del conflicto fueron consideradas como fuerzas de ocupación por los dos bandos.

Entre otras respuestas a todos esos interrogantes, y tras considerar difícil de prever cuál será la salida de la crisis a causa de los numerosos factores políticos y diplomáticos que influyen en la misma, Lamy afirma que, al no ser operativa todavía la presencia de fuerzas de policía, cuyo «carácter heterogéneo de su reclutamiento» no permite asegurar misiones de investigación e intervención en las mejores condiciones, «las Fuerzas Armadas francesas han constituido la única presencia extranjera en Mitrovica». A diferencia de su país, pone como ejemplo el caso del Batallón de *Carabinieri* presente en Kosovo y constituido para la ocasión, el cual dispone «de doble equipamiento: militar y de seguridad pública», lo que le ha servido para lograr buenas intervenciones sobre el terreno.

Para finalizar, Pujade hace notar que el mantenimiento del orden estaría mejor asegurado por profesionales adecuadamente preparados que por soldados del Ejército de Tierra cuyo oficio implica devolver los golpes recibidos, por lo propone que se constituyan Estados Mayores Combinados del Ejército de Tierra y de la GN que puedan organizar mejor el recurso a los medios de que disponen según cada caso, ya sea en operaciones de guerra o en mantenimiento del orden. Por su parte, M. Dasseux se muestra favorable a la intervención de la GM, ya que la formación dispensada a sus agentes integra un largo espectro de intervenciones «en previsión de todas las situaciones posibles», desde el mantenimiento del orden hasta la intervención armada.

Aprovechando que la seguridad y la defensa de Europa vuelven a estar de moda y en el primer plano de la actualidad, los diarios *El País* y *Le Monde* organizaron en Madrid, en noviembre del año 1998, un foro sobre las nuevas dimensiones de la seguridad. En las actas del mismo se constataba cómo el problema de la seguridad había cambiado —al transformarse en un concepto mucho más amplio y complejo que el mantenido tradicio-

nalmente—, sobre todo después de la actuación en Kosovo, convertido ya en un verdadero paradigma, ya que, si bien era verdad que se intervino demasiado tarde, al menos se pudo evitar un mayor desastre humanitario. A la luz de esa experiencia, se plantea la necesidad de reglas más claras de intervención en este tipo de conflictos, pues, tras la acción de los militares, son civiles desarmados los que se encargan de supervisar el cumplimiento de los acuerdos sobre el terreno.

Si se tiene en cuenta que los conflictos actuales ya no son entre Estados, sino dentro de los mismos, y de naturaleza cultural, social y económica, es fácil concordar con D. Vernet y A. Ortega, quienes en el documento introductorio plantean que:

«Ya no hay una amenaza única sino una multiplicidad de riesgos y amenazas que exigen respuestas, que no serán necesariamente militares, y políticas preventivas.»

Una vez que, como sostiene J. L. Cebrián: «El poder se transfiere del Estado a la multinacional» y que en el momento actual se carece de instrumentos para llevar a cabo esa prevención, a causa, sobre todo, del desfase de muchas instituciones —ONU, OSCE o Fondo Monetario Internacional (FMI)— al necesario proceso de adaptación a la nueva realidad mundial, parece inevitable una reforma que, inexcusablemente, deberá realizarse reforzando el control democrático sobre las mismas. Por su parte, el ministro del Interior alemán, O. Schily, consciente de ese problema reafirmaba:

«Hace falta un mecanismo de vigilancia democrática. Los actuales sistemas de control no funcionan.»

En tanto E. Israelewicz, editorialista de *Le Monde*, concluía:

«Estamos dejando de rodar por viejos caminos vecinales para adentrarnos por autopistas con cuatro vías, pero el código de la circulación y los gendarmes que vigilan [...] no han cambiado.»

Precisamente a la hora de concretar esa nueva multiplicidad de riesgos para la seguridad, el presidente del Club de Roma, R. Díez-Hochleitner, citaba en dicho foro el de los refugiados y la inmigración clandestina, las nuevas tecnologías y el de «la guerra que el hombre ha emprendido contra la naturaleza», lo que exigirá tener que articular políticas comunes dentro de esas instituciones supranacionales. En el caso concreto de la política de libre circulación de capitales, J. Solana opinaba que se había hecho a «un ritmo inadecuado» y que, como se puso de manifiesto en la

tormenta financiera desatada en Asia en el año 1997, tuvo consecuencias importantes sobre la seguridad. Todo ello lleva a algunos a plantear la necesidad de establecer mecanismos de control para evitar su repetición en el futuro, postura por cierto rechazada por otros, como M. A. Fernández Ordóñez, quien considera que poner trabas a dicha circulación «puede llegar incluso a ir contra la democracia y la seguridad».

En una conferencia pronunciada en Madrid, en el año 1993, el hasta entonces comandante de las fuerzas de la OTAN en Europa, general norteamericano J. R. Galvin, pronosticaba que los comienzos del siglo XXI, en concreto hablaba del año 2010, sería un mundo dinámico pero maltratado, pues aunque no era previsible un conflicto importante entre las grandes potencias sí se producirían una docena de conflictos menores y quizás diez o veinte acciones terroristas de importancia. A su juicio, el peligro de destrucción masiva seguirá siendo una constante, al existir muchas pequeñas naciones más peligrosas de lo que lo son hoy en día, en un mundo más musulmán que el de ahora, con fuerte presión demográfica en ese ámbito, y donde África estará en una situación de desorganización total, mucho peor que en la época anterior a la explotación y colonización.

Aparte de las crisis típicamente militares, las nuevas amenazas no tendrían su origen, como tradicionalmente ha venido sucediendo hasta nuestros días, en las naciones sino en otros conceptos también estratégicos —crecimiento demográfico, desastres económicos, guerras comerciales, destrucción del medio ambiente, etc.—, los que provocarán abundancia «de crisis no militares», derivadas de «la demografía, los fanatismos, las ideologías, razas y religiones», al tiempo que se verán involucrados en acciones críticas a causa del terrorismo —lo más probable y peligroso es que se relacione con las armas de destrucción masiva, de ahí la necesidad de evitar que las mismas caigan en manos de esos grupos—, enormes problemas humanitarios y proliferación de enfermedades contagiosas, desastres naturales derivados del hambre, narcotráfico, proliferación de armamentos, etc., lo que obligará a desarrollar una serie más amplia y variada de misiones militares.

J. R. Galvin concluía que, para hacer frente a esos nuevos riesgos, deberían llevarse a cabo misiones no específicamente militares de disuasión, mantenimiento y observancia de la paz, acciones de contraterrorismo, lucha antinarcóticos y ayuda humanitaria, la mayoría de las cuales estaban hasta ahora atribuidas a los Cuerpos de Policía. Su mensaje era que,

en todo caso, los militares no estarán solos frente a esas tareas, pues las intervenciones aisladas serán la excepción, lo que exigirá disponer de capacidad de integrarse con otras fuerzas en diversidad de misiones conjuntas y combinadas, de ahí la importancia de la intercomunicación entre ejércitos.

En un artículo de prensa *El País* (3 de abril de 1998), al reflexionar sobre la situación en los países de Iberoamérica, Prudencio García preveía que las cambiantes condiciones de la economía mundial podrían desencadenar, en las próximas décadas, alguna o algunas graves crisis de largo alcance que llevasen aparejada una gran conmoción social. Crisis que, al disparar las cifras del paro y rebajar drásticamente los niveles de vida de grandes masas de ciudadanos, podrían dar origen a muy duras reivindicaciones, manifestaciones masivas, huelgas e incluso posibles focos de violencia social, todo lo cual, como siempre había sucedido en dicha área, podría ser considerado por sus Fuerzas Armadas y por ciertos sectores sociales como «pura y perversa subversión». Para hacer frente a ese riesgo, consideraba necesario, y de enorme importancia, «quebrar, en el mayor grado y extensión posible, ese pernicioso modelo tradicional».

En torno a la conveniencia de actuar con mayor rotundidad en la fase «de prevención de conflictos», aceptada en principio por todo el mundo sin mayores objeciones, V. Fisas denunciaba *Diario 16* (1 de septiembre de 2000) la gran manipulación que existe en torno a dicho concepto, al recordar que, si bien nadie discute la necesidad de actuar en dicha fase de las crisis, escasos son los recursos que se destinan a tales fines, como lo demuestra el hecho de que el programa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) «Cultura de Paz» disponga tan sólo de un presupuesto equivalente a la mitad del coste de un carro de combate, con lo que, de seguir por esa vía, la situación en el mundo no hará más que agravarse.

La aparición de estos nuevos escenarios ha llevado a la mayoría de gobiernos, sobre todo occidentales, a tener que adoptar medidas que permitan asumir en las mejores condiciones sus compromisos internacionales. Así, en un reportaje sobre la posición alemana en materia de seguridad, la periodista P. Bonet hacía hincapié en la decisión adoptada para poner en marcha, en mayo del año 1999, una comisión presidida por el ex presidente federal R. von Weizsäcker, con el encargo de reformar las Fuerzas Armadas y estudiar cuáles deberían ser «las nuevas misiones», envergadura, estructura y equipo de las mismas. El debate sobre el Ejér-

cito alemán del futuro, cuya mera existencia desata la imaginación y abre nuevas posibilidades, se consideraba parte del concepto de PESC europea, y debería suponer, en lo militar, algo similar a lo que el euro había sido para la política económica. En este contexto se discutió, entre otras cuestiones, sobre «la normalización» de las mujeres soldados o sobre «las funciones policiales del Ejército», asunto éste al que aludió el general H. P. von Kirchbach, inspector general de las Fuerzas Armadas, cuya visión trataba de acercar la Bundeswehr del futuro al modelo norteamericano de Fuerzas Armadas. Para los expertos en la materia, la transformación en una Institución apropiada para los nuevos desafíos —tal vez como germen o elemento de un euroejército— era considerada una misión tentadora para cualquier político germano.

Aun cuando en la escala de valoración de Instituciones, el Ejército (46%) ocupa un lugar no demasiado relevante —el cuarto, tras el Tribunal Constitucional (64%), la Policía (52%) y los Tribunales (47%)—, la intervención militar en Kosovo ha servido, entre otras cosas, para destruir determinados tabúes y ha «normalizado» la imagen de los soldados pacificadores alemanes, como lo demuestran encuestas recientes en las que el 75% considera que el Ejército había cumplido de manera positiva con la misión encomendada o cómo, a lo largo del año 1998, la confianza en el Ejército subió del 84% al 88%. El problema es que, dentro de los planes de ahorro presupuestarios, se pretende reducir los gastos de Defensa un 10% en el periodo 1999-2003, lo que ha provocado protestas en medios militares, pues esos recortes no permitirán afrontar de manera adecuada las cada vez mayores responsabilidades internacionales. En cualquier caso, lo que sí se va a poner en marcha de inmediato es un centro de formación de civiles que participen en misiones de paz, bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y dirigido por un ex alto cargo de una organización humanitaria.

Especialmente esclarecedoras, de cara al dilema en el que se sustenta esta reflexión, resultaron las declaraciones efectuadas, en noviembre de 1999, por el general jefe del EMA de Estados Unidos, E. Shinseki, cuando hizo saber a los medios de comunicación que dos de las diez divisiones que participaban en operaciones de paz en Bosnia y Kosovo, en «misiones de policía», no estaban preparadas para el caso de que su país se viese implicado en una guerra a gran escala o en dos guerras locales. A su juicio, el nivel de preparación para una guerra de las Fuerzas Armadas norteamericanas había caído al más bajo de sus cuatro niveles, afirmando que el problema no era la falta de armamento o muni-

ción, sino de personal, declaraciones que por cierto sirvieron a los republicanos para criticar al gobierno de Clinton y acusarle de estar desperdigando los recursos militares en lugares donde no estaba en juego el interés nacional.

Especial referencia convendría hacer a la experiencia vivida en un país como Italia, donde ha venido siendo habitual el uso de tropas militares en tareas específicas de seguridad pública con carácter permanente, como la custodia del Parlamento cuando está reunido en pleno y, con carácter más general, «en situaciones de especial gravedad»: contra incipientes movimientos independentistas en Sicilia, en los años cuarenta, frente al terrorismo nacionalista en el Alto Adigio, en los sesenta, con ocasión del asesinato de Aldo Moro a finales de los setenta, ante la ola terrorista en el transporte ferroviario en los ochenta o el más reciente envío de tropas a Cerdeña para localizar a un niño que había sido secuestrado por la mafia de la isla.

En 1992, el Gobierno socialista italiano de G. Amato aprueba un decreto por el que se acuerda el envío de 9.000 soldados a Sicilia para participar en operaciones de lucha contra la Mafia. La diferencia de esta intervención es que, mientras las anteriores colaboraciones tenían carácter de puntuales, ahora se trata de una dedicación general y continua durante el plazo fijado por el Gobierno (hasta finales del 1993). Aunque inicialmente el despliegue militar en la isla se dirigió a realizar servicios de protección en puestos fijos separados de los ciudadanos como la vigilancia de cárceles, el Ejército podría colaborar también en controles móviles u operaciones de rastreo, y llevar a cabo identificaciones o practicar detenciones de sospechosos hasta que llegase la Policía Judicial para detenerlos, como quedó de manifiesto de inmediato, cuando se realizaron registros en domicilios en busca de reclamados de la Justicia.

Ante la decisión adoptada por el Gobierno se produjeron reacciones muy diversas, y, mientras el presidente Amato aclaraba que la medida no constituía ni un estado de excepción ni «una militarización del territorio» ya que los soldados no sustituirían a la policía sino que colaborarían con ella bajo las órdenes del gobernador, el general jefe del Estado Mayor, G. Canino, se mostraba satisfecho al considerar que el Ejército tenía que intervenir ante «una emergencia de tipo colombiano». Por contra, magistrados de Palermo hablaban de «golpe televisivo» y el alcalde de la ciudad, L. Orlando, lo calificaba de tomadura de pelo. El ciudadano medio italiano, que no asocia a sus militares con la amenaza del golpe de Estado

—los considera demasiado débiles para que pudiese ser viable—, más que con irritación reaccionó con desconfianza ante la posibilidad de que la Mafia pueda ser vencida por esos soldados, y se mostró pesimista respecto a la eficacia de unos soldados de reemplazo, jóvenes e inexpertos, frente a la Mafia.

El problema era que si las fuerzas de seguridad allí desplegadas eran ya muy importantes —alrededor de 10.000 agentes— y sus resultados no demasiado satisfactorios, ahora se dudaba de que la fuerza del Ejército sirviese para combatir un fenómeno lleno de «incoherencias sospechosas y múltiples intereses» en el que primaba la corrupción y las protecciones compradas, hasta el punto que dicha desconfianza alcanzaba al propio ministro de Defensa por sus vinculaciones políticas en la isla. Para el jesuita E. Pintacuda, *El País* (3 de agosto), antiguo asesor de Orlando:

«El recurso al Ejército es una operación de distracción, que rehuye el verdadero problema: quitar la inmunidad a los que protegen a la Mafia, y eso es mucho más difícil que enviar al Ejército. Tanto las fuerzas del orden como nosotros hemos lamentado siempre que los efectivos estén mal distribuidos y que nunca se haya logrado una buena coordinación entre los distintos cuerpos policiales.»

En el mismo medio, y en sentido contrario, el general jefe de la Región de Sicilia, P. Gavanegli, trataba de enmarcar la participación militar dentro de la necesaria cooperación entre aparatos del Estado:

«Quiero desmentir que esto sea una operación de fachada. Lo que estamos haciendo es sustituir a las fuerzas de policía para que se puedan dedicar más libremente a las funciones de investigación y localización de fugitivos que le son propias ...nosotros actuamos a petición de los gobernadores, que, hasta ahora, sólo nos han solicitado que protejamos edificios y casas. Es algo a lo que estamos acostumbrados, porque lo hacemos en los cuarteles todos los días. En cambio, no podríamos, por ejemplo, escoltar a personas, ya que esto requiere una preparación distinta.»

Por esa misma época, el prestigioso periodista E. Scalfari, *La República* (20 de agosto) consideraba muy preocupantes dos atentados recientes cometidos contra soldados que participaban en la lucha contra la banda *Anónima de Secuestros* en Cerdeña y los atribuía al malestar de los habitantes de la Isla, a causa de un sentimiento de orgullo e independencia ante lo que consideraban una ocupación militar y una ofensa y una subordinación a los intereses de Roma. Tras preguntarse por la razón de

haber enviado al Ejército a las dos Islas y a quiénes deben vigilar y reprimir, califica de «grave error» tal decisión, ya que en dichos lugares «sólo podrá sufrir daños y cometer equivocaciones». Dos años más tarde, y a causa de los atentados cometidos por la Mafia calabresa (*Ndrangheta*) contra miembros de las fuerzas de seguridad destinadas en la región, el Gobierno decidía también reforzarlas con la presencia de unidades militares.

A causa de la ola de asesinatos que vivía la ciudad de Nápoles —85 muertos a lo largo del año 1997—, generada por la guerra entre clanes de la *Camorra*, el Gobierno anunciaba su intención de definir las modalidades de «un empleo limitado y orientado de fuerzas militares» en la capital y su provincia, cuyo objetivo sería siempre intentar liberar a la policía de las tareas de orden público, para que pudiese concentrarse en las misiones de investigación. Desde el Ejecutivo se recordaba que era una medida ya puesta en práctica en el año 1992 en Sicilia, lo que hacía ya habitual la presencia de soldados con traje de campaña, chalecos antibalas y armas automáticas en misiones de seguridad y de lucha contra la delincuencia organizada.

La llegada de los 500 soldados de reemplazo fue recibida con aplausos por los ciudadanos de Nápoles. Se les asigna la vigilancia de diversos objetivos civiles —Gobierno Civil, Palacio de Justicia y Tribunales, prisiones, sinagoga, Consulados de Estados Unidos, Francia y Turquía y un grupo de viviendas sociales—, lo que permitiría liberar a 290 miembros de las fuerzas de seguridad para la lucha contra la *Camorra*. Tendrían la consideración de «agentes del orden», pero no podrían realizar arrestos y sólo podrían disparar sus armas si eran atacados con armas de fuego. Para un magistrado de la ciudad, dicha medida no iba a tener demasiada trascendencia, pues la cifra de soldados era insignificante frente a los 15.000 policías ya destinados en la misma y si lo que se pretendía era controlar verdaderamente el territorio, deberían de haber enviado muchos más.

En el caso de España, lo primero que convendría resaltar es que la transición del régimen de Franco, en el que la influencia y protagonismo de los militares respecto a las cuestiones de seguridad interior fue indubitable hasta el año 1975, como M. Ballbé, entre otros, se ha encargado de poner de manifiesto, al sistema democrático implantado por la Constitución de 1978 no fue en absoluto pacífica, debido en gran medida a la existencia del fenómeno terrorista vasco, lo que dificultó la puesta en práctica de una de las bases fundamentales que recogía el Texto Consti-

tucional: nítida separación entre Fuerzas Armadas (artículo octavo) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104). No ha de extrañar, por tanto, que esa confusión entre funciones de seguridad exterior e interior perviviese todavía durante bastante tiempo, en particular cuando se trataba de interpretar la misión atribuida a las Fuerzas Armadas:

«De garantizar la soberanía e independencia de España, *defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*» (la cursiva es del autor).

Aunque habrá que volver en otra ocasión sobre el tema concreto de lo que ha sucedido en España en estos últimos años, sí parece oportuno apuntar, al menos, las ocasiones o sucesos que han podido dar lugar a actuaciones encaminadas a resolver el dilema aquí planteado. Como ya se ha señalado, el terrorismo ha sido el motivo más frecuente de debate en torno a la conveniencia o no de que las Fuerzas Armadas participasen de manera directa frente a ese grave riesgo para la seguridad interior. Así, un decreto de 1976, que desarrollaba la Ley de Orden Público de 1959, regulaba la cooperación de las Fuerzas Armadas con las Fuerzas de Seguridad del Estado (FSE), únicamente, en caso de necesidad y siempre bajo el mando de sus jefes naturales, correspondiendo a las autoridades gubernativas la responsabilidad sobre las medidas adoptadas y a las militares la ejecución de las mismas, lo que suponía un claro avance respecto a la situación anterior, pero no resolvía del todo el papel de los militares en tareas policiales. Las colaboraciones más frecuentes se daban con ocasión de celebrarse los sucesivos procesos electorales.

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional (1980), establecía que las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella, en la forma que establezca la ley, para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad. Tras el golpe de Estado del año 1981, el gobierno de Calvo-Sotelo, además de constituir un Mando Único de la Lucha contra el Terrorismo, con el que colaborarán los «servicios militares pertinentes, decide que las Fuerzas Armadas colaborarán durante el tiempo que el Gobierno estime oportuno, con las FSE en la intensificación de la vigilancia de los límites marítimos y frontera internacional de las zonas más afectadas por el terrorismo». Ello daría lugar a que a lo largo de ese año el Gobierno ordenase desplegar al Ejército en el Pirineo navarro para cerrar la frontera al paso de comandos de ETA, mediante patrullas móviles y facultad de identificar a presuntos sospechosos.

Con esporádicas apariciones a lo largo de la década de los años ochenta, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas interviniesen en acciones contra el terrorismo fue perdiendo fuerza y sería necesario esperar a las celebraciones de 1992 —Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla— para que se volviese a plantear, ahora sí de forma más elaborada, la cooperación entre las Fuerzas Armadas y las FSE ante eventos de trascendencia internacional. A pesar del recelo de determinados sectores, incluidos algunos militares que consideraban que se trataba de una misión que correspondía en exclusiva a las segundas, finalmente se estableció un Plan Director de Seguridad en el que llegarían a participar cerca de 10.000 militares de los tres Ejércitos.

Ante las críticas provenientes de casi todos los partidos de la oposición, el ministro de Defensa recordaba la existencia de precedentes de este tipo de participación en muchos países y que estaban «previstas en la Constitución. Forman parte de las misiones de las Fuerzas Armadas, no quizá de las fundamentales, pero sí de las que pueden y deben cumplir en un país moderno». En relación con ese tema, el general A. Quesada, jefe de la Región de Levante declaraba:

«La misión de las Fuerzas Armadas es distinta a la de combatir el terrorismo, y nosotros tenemos plena confianza en las FSE... si el Gobierno, llegado el momento, considerara necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas en este tema, nosotros cumpliríamos órdenes» *Diario 16* (14 de febrero de 1992).

Curiosamente, el Gobierno conservador australiano, tras varias semanas de debate y sin oposición de los laboristas, aprobaría ocho años después una ley en la que se definía el marco de intervención de las Fuerzas Armadas frente a eventuales amenazas de terrorismo o disturbios durante los Juegos Olímpicos de Sidney. En el texto se define el procedimiento que debe utilizarse para recurrir al Ejército si la Policía no consiguiese controlar manifestaciones violentas y precisaba en qué circunstancias podía el Gobierno desplegar tropas para hacer frente a amenazas en su territorio, otorgando la inmunidad a los soldados en caso de que se produjese algún muerto. Mientras desde el Ejecutivo se estimaba que era escaso el riesgo de la necesidad de tal intervención y que «no extendía los poderes de los militares», el fiscal general, D. Williams, precisaba:

«No se trata de un texto que autorice al Ejército a matar a civiles... Hemos querido adoptar disposiciones para evitar que los Juegos Olímpicos sean utilizados por algunos malintencionados como tribuna para dar publicidad a sus exigencias... La única eventualidad

que puede tenerse en cuenta sería una acción terrorista, con peligro para la población, pero esperamos que no ocurra nada.»

De vuelta al año 1992, desde el Partido Popular, el entonces portavoz de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, señor López Valdivielso, al tiempo que declaraba que su partido aceptaba «con reservas» esa participación, al tratarse «de misiones de orden público» que correspondían a las FSE y no al Ejército:

«Admitía que, con carácter excepcional, las Fuerzas Armadas pudiesen auxiliar y suplir a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía en algunas misiones, teniendo en cuenta la insuficiencia de los efectivos policiales, fruto de la imprevisión del Gobierno, anunciaba que su partido incluiría en el programa electoral la creación en las Fuerzas Armadas de unidades de élite altamente especializadas y capaces de desplegarse con rapidez para hacer frente a amenazas de baja intensidad, terrorismo, tráfico de drogas o inmigración ilegal y proteger instalaciones vitales para la Defensa Nacional.»

Lo que en realidad planteaba se recogería en la Directiva de Defensa Nacional, al considerar como nuevos «riesgos» para la Seguridad Nacional —amenazas más reales que una hipotética agresión bélica— el narcotráfico, el terrorismo, las grandes migraciones y las catástrofes ecológicas, materias en las que, por cierto y de forma subsidiaria, ya venían colaborando las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, ha sido frecuente la participación de las mismas en misiones de protección del medio ambiente, sobre todo a la hora de combatir los incendios forestales, o en la lucha contra el narcotráfico o la inmigración ilegal, casi siempre a través del apoyo prestado por el Ejército del Aire a las FSE. Precisamente, durante la Cumbre de la Unión Internacional Demócrata, celebrada en Madrid en el año 1992, preparatoria de la que debería abordar los problemas políticos, económicos, sociales, medioambientales y militares que afectaban al Mediterráneo, el presidente del PP, José M.^a Aznar proponía:

«La unificación de las fuerzas navales de los países europeos mediterráneos para hacer frente a la inmigración ilegal, el contrabando de armas, el tráfico de drogas y las posibles amenazas procedentes del norte de África.»

En el ámbito concreto de la ONU o de la OTAN, y tras las primeras intervenciones a principios de los años noventa, comenzaría a ser frecuente la participación de las Fuerzas Armadas y FSE españolas en toda clase de

misiones, tanto de mantenimiento de la paz como de ayuda humanitaria. El general del Ejército del Aire, J. Sánchez Méndez, en un artículo titulado «Las Fuerzas Armadas y la paz», (16 de enero de 1993), tras recordar que, en España, el concepto de Defensa Nacional se había vinculado siempre al espacio territorial de soberanía y a sus zonas adyacentes para la protección de los intereses vitales de la nación, a partir de la década de los años ochenta se habían modificado sustancialmente los nuevos escenarios de las relaciones internacionales a causa de la existencia de otros factores de inestabilidad para el modelo de sociedad democrática, el orden económico y la convivencia pacífica de los pueblos, de tal manera que necesariamente los intereses tendrían que ser protegidos ya fuera del espacio territorial inmediato.

Decía el general que esa nueva situación obligaba a tener que superar «nuestra postura aislacionista», asumiendo los compromisos políticos, y sus correspondientes costes, para participar en el sistema de seguridad colectiva que se había instaurado. En concreto, en Europa significaba tener que definir un sistema regional de seguridad que permitiese afrontar una amplia gama «de riesgos polifacéticos y multidireccionales», difíciles de predecir al enmarcarse en un futuro marcado por «la incertidumbre y la inestabilidad», de ahí el gran relieve que se pretendía otorgar a la dimensión cooperativa de la seguridad. En ese sentido, subrayaba que la función principal de la OSCE seguía siendo la prevención de las crisis y la resolución de disputas y conflictos, así como la puesta en práctica de misiones de paz donde fuese necesario.

En su toma de posesión como jefe del Estado Mayor del Ejército, en el año 1994, el general Faura declaraba que sería necesario transformar la Institución castrense:

«Obra inacabada que necesita una continua adecuación a los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos.»

Y advertía que el crecimiento demográfico y las inherentes migraciones ilegales, la extensión e intensificación de la violencia, el narcotráfico o los desastres ecológicos son factores que por su importancia tienen capacidad para provocar alteraciones en las que los ejércitos pueden verse involucrados y que «habrá que estar preparados para ello». Dos años después insistía en que, «con mucha reserva y el lógico temor a que me pueda equivocar», el Ejército, además del «papel destacado» que pueda tener en el futuro en las misiones de paz de la ONU, podría asumir funciones en el control de la inmigración o en la lucha contra el narcotráfico,

declaraciones matizadas al día siguiente por el ministro de Defensa, Gustavo Suárez Pertierra, al asegurar que su Departamento no tenía previsto por el momento que las Fuerzas Armadas tuviesen competencia para intervenir en esos ámbitos.

Mayor complejidad y, por tanto, más dificultades entraña tratar de delimitar la participación de los Servicios Militares de Inteligencia e Información en tareas de seguridad interior, como se ha puesto de manifiesto en España a lo largo de estas últimas décadas. En realidad, lo que se ha venido manteniendo es una larga y habitual tradición desde los tiempos de Franco, en la medida que la normativa que regulaba la estructura y funcionamiento del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) ha contemplado siempre que:

«Colaborará y actuará coordinadamente con el Ministerio del Interior en lo relativo a la defensa del orden constitucional y seguridad interior.»

En ese sentido, el director del CESID, general J. Calderón, en una conferencia pronunciada en Madrid en 1998, planteaba la necesidad de que los Servicios de Inteligencia españoles se adaptasen a la nueva situación global y a las nuevas amenazas que surgían en el contexto internacional, entre las que citaba:

«La proliferación de armas de destrucción de masas, el narcotráfico internacional, el crimen organizado o el terrorismo.»

El cada vez más preocupante tema de la inmigración ilegal, sobre todo la procedente de África, obliga al Gobierno a tener que ordenar en el año 1997 la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de unas FSE que se veían desbordadas ante dicho fenómeno, de ahí que comience a ser frecuente la presencia de militares en las fronteras de Ceuta y Melilla. A requerimiento de la oposición, que le acusaba de «una cierta militarización» de ambas ciudades, el Ejecutivo, por boca del subsecretario de Defensa, se veía obligado a puntualizar que dicha actuación no pasaba de ser un «hecho puntual y coyuntural» que se inscribía dentro de «las acciones de carácter civil que vienen prestando los ejércitos, en colaboración con la sociedad civil», como había sido el caso de la reciente rotura de un depósito del agua en Melilla, las inundaciones de Badajoz o los temporales de nieve, insistiendo en que la presencia de soldados se limita a avisar a la Guardia Civil de algún paso ilegal por los puntos de más difícil acceso, reservándose a dicho Cuerpo las funciones de identificación y el control de personas y mercancías en los pasos fronterizos.

Por esas mismas fechas, el ministro de Defensa, Eduardo Serra, durante una conferencia pronunciada en la universidad de Barcelona bajo el título de «La visión española de la seguridad europea para el próximo milenio», se mostraba partidario de «una redistribución de funciones» entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien consideraba aún prematuro decir cuáles corresponderían a unas y otras. Para avalar su planteamiento, ponía como ejemplo la lucha contra el narcotráfico, materia en la que era «absolutamente imprescindible» esa cooperación y que denotaba con claridad la «insuficiencia de las reglas actuales».

En el *Libro Blanco de la Defensa*, dado a conocer en el año 2000, el Gobierno considera que las circunstancias estratégicas, políticas y sociales en que se elaboraron las Leyes Orgánicas de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar —del año 1980, modificada en 1984— «han experimentado profundas alteraciones», por lo que era necesario acometer «un proceso de revisión que adapte los citados criterios y organización militar a las nuevas circunstancias». En idéntico sentido, se destaca que los compromisos adquiridos en las pasadas Cumbres de Washington, Colonia y Helsinki hacían necesaria una adaptación de esos criterios, ya que:

«La Ley Orgánica vigente define una estructura concebida para tiempo de paz y, en su caso, para tiempo de guerra, sin considerar de forma explícita el posible empleo de la fuerza en la gestión de crisis.»

Dentro del capítulo «Las misiones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI», se sintetizan las misiones de las Fuerzas Armadas «de carácter estrictamente militar» en tres tipos: impedir cualquier tipo de agresión y, en su caso, responder a ella; participar plenamente con los aliados en la seguridad y defensa colectiva en la medida de las posibilidades nacionales y contribuir militarmente al mantenimiento de la paz y estabilidad internacionales, especialmente en el entorno geográfico español y en la región euroatlántica. En dicho texto se prevé, además, que los ejércitos colaboren con las FSE:

«En la lucha contra el terrorismo internacional (significativamente, no se dice nada de apoyo en la lucha contra ETA), narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico.»

En cuanto al papel de la Guardia Civil, se señala que puede realizar una contribución significativa a la defensa, especialmente en misiones de:

«Prevención de conflictos y de gestión de crisis, integrada en el seno de unidades militares puede realizar funciones propias de Policía Militar, control de tráfico, protección y seguridad de personas e instalaciones y orden público o Policía Judicial, entre otras.»

En este punto se indica que, recíprocamente, no puede descartarse que las Fuerzas Armadas.

«Sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico a sus capacidades específicas.»

No obstante, destaca que la posible actuación de las Fuerzas Armadas en este campo se realizará:

«En apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de conformidad con los criterios de coordinación que se establezcan legal y reglamentariamente.»

Respecto a esas misiones, y al papel militar de la Guardia Civil, el ministro Eduardo Serra afirmaba, en contra de lo apuntado unos años antes, que:

«Está bien diferenciada y delimitada la función de las FSE y las Fuerzas Armadas. No hay disfunción.»

Hasta aquí lo que se ha querido es poner de manifiesto cómo la nueva situación mundial en el ámbito de la seguridad ha supuesto, entre otras consecuencias, la de plantear una cierta confusión entre el papel de las Fuerzas Armadas y de las FSE frente a esos nuevos retos o amenazas para la estabilidad a nivel estatal e internacional. Lo que ocurre es que esa posible conversión de un ejército en fuerza policial plantea, como se ha constatado a lo largo de este trabajo, numerosos problemas, de entre los que, a juicio de Janowitz, merecen destacarse:

1. El de la autoridad militar, ya que la idea central que preside la existencia de las Instituciones castrenses es la de su responsabilidad exclusiva a la hora de preparar y gestionar la guerra y el combate, sin entrar en otro tipo de consideraciones a las que sí debe atender la autoridad civil.
2. La estructura de conocimientos y aptitudes del militar del siglo XXI, toda vez que actualmente, y debido al desarrollo tecnológico, la separación del mundo militar con el civil se ha reducido de manera notable, no tanto en aptitudes como en conocimientos. Si el militar moderno ha de

adquirir conocimientos y orientar su actuación hacia ámbitos más propios de la Administración civil, se acortará también la distancia entre la figura del líder heroico tradicional y la del moderno gestor militar.

3. El contenido de la carrera militar, para que, en base a lo anterior, pueda hacerse frente a las múltiples y diversas tareas de una fuerza policial. De ahí la necesidad de redefinirla a través, entre otras vías, de cambios en los procesos de selección y formación y de una mayor intercomunicación con el ámbito universitario. En la actualidad, ya nadie discute la necesidad de configurar un nuevo sistema de enseñanza militar bien distinto del que tradicionalmente ha venido funcionando en la mayor parte de los países.

En razón de esas nuevas funciones a desempeñar, no se sabe muy bien si lo que se necesita son unas Fuerzas Armadas menos militares o unas FSE más militares. Aunque, a primera vista, en Estados que disponen de policías con estatuto militar pudiera parecer que la solución más sencilla a la problemática aquí planteada pasaría por encomendarle a dichos Cuerpos ese tipo de tareas, en la práctica, como se ha visto y por razones muy diversas, no resulta tan fácil de lograr. En todo caso, si lo que se pretende es profundizar en una redefinición profesional de las Fuerzas Armadas encaminada a ese concepto de lo policial, será necesario no sólo lograr un estilo de vida apropiado a las tareas de esa nueva vertiente, sino que la fuerza así concebida sea compatible con los objetivos nacionales de control político democrático y que, de manera simultánea, los ciudadanos comprendan y aprecien las tareas y responsabilidades de una Institución que comparte los valores comunes a ese tipo de sociedades. Conseguir unas Fuerzas Armadas que actúen en base a ese concepto de «fuerza policial» se basaría, entonces, más en una interpretación propia de la antigua tradición naval del «servicio silencioso» que de un protagonismo sustentado en la exhibición del poderío militar, como ha venido ocurriendo hasta ahora en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Bibliografía

- BALLBÉ, M.: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza Editorial. Madrid, 1983.
- BAYLEY, D. H.: *Patterns of Policing. A comparative international analysis*, Nueva Brunswick, Rutgers University Press, 1985.
- BERTRAND, M.: *La crisis del Ejército*. Editorial Acento, Col. Flash. Madrid, 1996.

- BONET, P.: «Alemania y la conquista de la normalidad». *El País*, 21 de agosto de 1999.
- GALVIN, J. R. (general ex comandante supremo de las fuerzas de la OTAN en Europa): «La cara del conflicto para el año 2010». Conferencia pronunciada el 28 de septiembre de 1993 en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid.
- HARRIES-JENKINS, G. y MOSKOS, CH. jr.: *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Editorial Alianza Universidad. Madrid, 1984.
- JACOB, M.: «Un concept redevenu d'actualité: les actions civilo-militaires (ACM)». *Revue Administrative*, número 306. 1998.
- JANOWITZ, M.: *El soldado profesional*. Editado por el Ministerio de Defensa. Madrid, 1990.
- JAR COUSELO, G.: «¿Militares policías o Policías militares?», IX Seminario Duque de Ahumada. Editado por el Ministerio del Interior. Madrid, 1998.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: *El aparato policial en España*. Editorial Ariel. Barcelona, 1987.
- OBERREIT, S.: *La acción humanitaria en los conflictos armados*, en «El laberinto humanitario». Editorial Acento. Madrid, 1999.
- PINTO, M.: *El papel de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI*. Jornal do Exército. Lisboa, septiembre de 1996.

CAPÍTULO QUINTO

LOS VALORES Y LAS INSTITUCIONES COMO PRINCIPIOS DE AUTORIDAD ÉTICA



LOS VALORES Y LAS INSTITUCIONES COMO PRINCIPIOS DE AUTORIDAD ÉTICA

Por ROBERTO LUCIANO BARBEITO IGLESIAS

Posiblemente el escollo más pronunciado que viene sorteando la investigación social desde sus orígenes es la paradoja que se deriva de la relación entre el individuo y la sociedad. Georges Simmel, uno de los sociólogos clásicos de pensamiento más penetrante, expresó esa peculiaridad con enorme transparencia al advertir de que, si bien el individuo es la unidad social básica, a la investigación social sólo le es aprehensible el estudio de los conjuntos sociales y de sus formas de relación. Esta idea se sucede en el grueso de los teóricos de la sociedad hasta nuestros días, aunque con énfasis dispares y expresiones varias. Es conocida la contraposición fundamental entre el individualismo metodológico, basado en el concepto de «acción social», que se inaugura con la obra de Max Weber, y el holismo analítico que se desprende de la noción de «hechos sociales» formulada por Émile Durkheim.

La esencia de este debate se mantiene viva, pues, desde los albores de la disciplina sociológica y permite entrever ya la especial dificultad que supone abordar el asunto de la ética desde el punto de vista de la sociología o, más humildemente, desde el examen de la opinión pública, que es el que se va a adoptar en este texto. Ya que, desde cualquier enfoque metodológico, el objeto de estudio de la sociología no es el individuo concreto, sino las relaciones más o menos regulares que se mantienen entre conjuntos o agregados de individuos. Sin embargo, y pese a la inexisten-

cia de una definición ni de un sentido común compartidos con relación al contenido de la «ética» por parte de la disciplina filosófica, sí hay acuerdo respecto al punto de que dicho término sólo resulta apropiado para designar a un proceso intelectual característico de los individuos singulares. Pues los grupos humanos, sean instituciones más o menos amplias (formales o informales) o la sociedad en su conjunto, no tienen ética, sino costumbres, normas, reglas, códigos o leyes con las que pretenden sancionar un determinado tipo de valores morales. Lo que es más, la ética consiste, de hecho, en la reflexión personal que cada individuo elabora acerca del sentido de esos valores característicos de su entorno social, bien asumiéndolos como propios, bien refutándolos, bien matizándolos.

Las observaciones precedentes conducen a otra gran paradoja, cual es que, siendo la ética una meditación inherente a los individuos particulares, y, por ende, un juicio personal e intransferible, constituye, sin embargo, un fenómeno eminentemente social, tanto por su origen como por sus consecuencias. Pues, como se acaba de anticipar, cada persona construye su ética como respuesta al mundo que le rodea, esto es, a los valores, costumbres, normas, códigos o leyes propios de los círculos sociales o de la sociedad de la que es miembro, así como a las vivencias comunes con otros sujetos. La reflexión ética busca, en definitiva, la coherencia entre la conciencia propia y los valores, las costumbres, los códigos o las leyes de su entorno social, esto es, de las instituciones y de la sociedad en su conjunto. A través de ese diálogo continuo el individuo establece los principios que rigen su conducta social.

De todo lo cual se colige que, si bien el estudio de la ética resulta una tarea ajena a la labor sociológica, no así el estudio de los valores sociales y de los productos institucionales, que son los objetos que la ética toma de referencia. Hasta tal punto es así que la medición de los valores constituye un capítulo omnipresente en cualquier aproximación al conocimiento de la opinión pública, cuantitativa o cualitativa. Es un quehacer característico de las encuestas representativas de la población, pero también lo es de otras técnicas igualmente populares, como las basadas en la dinámica de grupos de discusión. Mientras que en el primer caso se miden los valores en términos de probabilidad estadística, en el segundo caso se pretende calificar la relevancia subjetiva de los mismos. Bien es cierto que la labor sociológica no equivale solamente al conocimiento de los valores sociales. Incluso se constata un número creciente de autores que se muestran reacios a incluir el estudio de la opinión pública y de los valores dentro del trabajo constitutivo de la tarea sociológica. Esta

corriente de pensamiento considera que los valores pertenecen al terreno de la subjetividad y no al de las genuinas relaciones o formas sociales, sobre todo si, como es habitual, la manera de medirlos o de calificarlos es por medio de los predicados que los individuos emiten acerca de sí mismos (sea a través de las encuestas o de los grupos de discusión). Quede el apunte como mero aviso para navegantes. La presente contribución no entra en polémica y se limita a adoptar el sencillo papel de «notario» de lo que comúnmente se conoce como opinión pública, a sabiendas de que, en última instancia, los informantes son los individuos concretos. Al autor de este capítulo le queda la tranquilidad de saber que su propósito no es la indagación de las conciencias particulares. A lo sumo, la pesquisa de los resultados agregados de dichas conciencias (subjetivas). En el bien entendido de que lo que la gente cree u opina no tiene por qué coincidir necesariamente con lo que la realidad es, por mucho que la condicione.

La cuestión de la ética y de los valores aplicada al caso de las Fuerzas Armadas parte aquí, entonces, de la presunción de que la ética es la de sus miembros individualmente considerados, no de la Institución en su conjunto, ni de la simple suma de tales miembros. O por mejor decir, se presume que la ética es la conciencia individual de cada miembro de las Fuerzas Armadas en consonancia con *a)* los principios y objetivos de la Institución militar así como con *b)* los de la sociedad en su conjunto y los de las instituciones políticas y sociales de las que las Fuerzas Armadas forman parte y a las cuales sirve. Esta premisa conduce a la consideración de tres planos diferenciables a los solos efectos del análisis; a saber: el individual, el institucional y el social. El primero se corresponde con la ética del militar; el segundo, con los valores, costumbres, normas, reglamentos y códigos de las Fuerzas Armadas; el tercero, con los valores, costumbres, normas y leyes de la población en general, así como con los de sus instituciones fundamentales (políticas, económicas, culturales, religiosas, etc.). El interés de este capítulo reside precisamente en el último de los planos aludidos, esto es, el social. La razón estriba en que los valores sociales del conjunto de la población, junto con los de las grandes instituciones en las que la sociedad se estructura, constituyen el referente elemental de los principios de las Fuerzas Armadas y de la ética del militar.

El alcance de la relación entre la ética, por un lado, y los valores junto a las Instituciones sociales y políticas, por otro, se ilustra muy bien a través del ejemplo extremo, pero verídico, del «puente de Srebrenica», que ya ha

sido mencionado en esta *Monografía*. Lo interesante del ejemplo es que, en determinadas circunstancias críticas, un solo individuo (un militar, que bien pudiera ser un soldado raso) puede encontrarse ante la tesitura de tener que tomar una decisión crucial en solitario, sin posibilidad alguna de recurrir al principio de autoridad encarnado en la persona de un superior. De manera que, en esas circunstancias, la acción del solitario militar será la consecuencia de la definición que esboce acerca de su margen de maniobra respecto al justo instante y lugar en el que se encuentra, así como de su particular ética o conciencia individual. Ahora bien, dado ese trance, es indispensable que la decisión del individuo se ajuste en lo posible a los propósitos, principios y valores de las Fuerzas Armadas. En el entendido de que éstos se deben adecuar a los del conjunto de la sociedad y de sus instituciones a las que sirve.

En resumidas cuentas, incluso en situaciones críticas, el margen de maniobra de la ética o conciencia individual está mediado por dos genéricos principios de autoridad esenciales, a saber:

1. Los valores sociales mayoritarios de la sociedad de la que se forma parte.
2. La expectativa franca de tener que rendir cuentas de los actos propios ante las instancias institucionales que corresponda (políticas, judiciales y militares, especialmente). Para la consecución del primer principio genérico de autoridad se requiere que realmente existan unos valores sociales inequívocos y mayoritariamente compartidos que respalden la conveniencia de un sistema de defensa o seguridad y, en su caso, la actuación de las Fuerzas Armadas. Asimismo, es menester que esos valores sean conocidos y asumidos como propios por cada miembro de la milicia. Por su parte, el segundo principio de autoridad exige la presencia de instituciones sólidas, reconocidas como tales y aceptadas como legítimas por el individuo. Para ello es indispensable que los contenidos y objetivos institucionales sean familiares, en lo general, para el grueso de la población. También es preciso que haya una confluencia entre los valores sociales compartidos y los fines de las instituciones. En definitiva, se requiere de grupos de referencia y de grupos de referencia que se apoyan mutuamente, por manejar los términos acuñados por Robert Merton, otro clásico de la sociología. Puesto que, a falta de una autoridad directa en «el puente de Srebrenica», encarnada en la persona del superior, el militar en cuestión siempre podrá orientarse por los dos criterios genéricos de autoridad (o «de control remoto» que actúa sobre la ética), esto es, el de los valo-

res sociales mayoritarios de la sociedad a la que se pertenece y el de los objetivos y leyes establecidas por las Instituciones sociales y políticas que tienen legitimidad sobre las Fuerzas Armadas y, por ende, sobre cualquier acción individual de sus miembros. Lo cual no excluye, en la práctica, la posibilidad de contradicciones entre los diferentes planos, es decir, entre:

- a) La reflexión ética personal.
- b) Las exigencias características del ejercicio de toda acción militar.
- c) Los fines de las Instituciones sociales o políticas, por un lado, y los valores comunes de la sociedad, por otro.

Las páginas que siguen se dedican, precisamente, a evaluar el estado actual de los dos grandes principios genéricos de autoridad que, desde el plano social, se supone que orientan la ética del militar y, en consecuencia, su acción. Siempre, claro está, dentro del horizonte de los nuevos escenarios de la defensa y seguridad internacional que se manifiestan en las nuevas misiones que vienen desempeñando las Fuerzas Armadas y que se expresan en los tratados internacionales (sobre todo europeos) suscritos por España. Se trata de ver, por un lado, si existen instituciones de referencia, con principios claros y reconocidos como tales por la población; y cuáles son esas instituciones, en qué nivel se encuentran. Por otro lado, se quiere averiguar de qué índole son los valores sociales más compartidos por la población, si están cambiando o permanecen inalterados y de qué modo o bajo qué supuestos justifican (o no) la necesidad de la defensa y de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. Lo cual implica, asimismo, evaluar la correspondencia entre los valores sociales que se detectan en la población y el tipo de instituciones que pretenden amparar las nuevas misiones.

De manera muy especial, se va a confrontar el grado de aceptación pública de los valores cosmopolitas, que son los que han venido justificando las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas y de la seguridad internacional, con la valoración o actitud que la misma población declara hacia las instituciones internacionales que pretenden ampararse en esos principios (particularmente, las instituciones de ámbito europeo). El resultado es una exposición breve basada en la observación de algunos datos recientes y asaz elocuentes sobre la opinión pública para probar si los propósitos que las instituciones europeas (en las que de lleno se encuentra integrada España) expresan a través de sus escritos o alocuciones sintetizan con lo que el público percibe, con lo que valora o, más aún, con aquello a lo que aspira. En la particular materia, es obvio, de la defensa y

la seguridad. Vaya por delante que el alcance de este capítulo no se circunscribe al escrutinio de la opinión pública española, sino que se extiende a la europea. Sobre todo porque la segunda sirve de comparación de la primera y también porque ciertos datos sólo están disponibles en fuentes documentales europeas.

El grueso de la información utilizada procede de encuestas elaboradas en fechas recientes por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), para el caso específico de España, o financiadas por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea (DG-10), para el conjunto europeo, España incluida. Durante la exposición, se ofrecerán datos procedentes de una u otra fuente según lo requiera la argumentación, con especificación de la que en cada caso se utilice. La relación completa de encuestas e informes documentales con los que se ha operado figuran relatados en la bibliografía.

Adviértase que el ánimo del autor de este texto no es enciclopédico, sino puramente sintético e introductorio, a modo de provisión con la que seguir avanzado en venideras catas. Se propone dibujar un mapa de conjunto, en el cual los datos ejercen de mojones, que se presentan sobre la marcha y que valen para atestiguar las argumentaciones que se van proporcionando. Dado este carácter introductorio, se huye explícitamente del despliegue de los abstrusos cuadros estadísticos, tan distintivos de los informes sociológicos. Sería un proceder pertinente si se acometiese un análisis pormenorizado de alguna encuesta en particular, o si se pretendiera trazar la evolución temporal de la opinión pública respecto a los asuntos objeto de estudio. Mas no es este el caso. Aquí se dispone una foto relativamente fija, que recoge una impresión global, sin *zoom*, pero que resulta esclarecedora porque está contrastada, dentro de esa globalidad, gracias a la información originaria de varias encuestas. Con el añadido de que se evitan en gran modo las distorsiones de la imagen que suele provocar el uso de datos de procedencia variopinta o recolectados en fechas muy distanciadas. Aquí, en cambio, se incorpora información proveniente de dos únicas y muy solventes bases documentales (el CIS y la DG-10), y todas las encuestas citadas han sido levantadas en fechas próximas. Ciertamente los datos más lejanos se remontan al año 1996, pero los más repetidos se recabaron en 1999 y 2000.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el día 7 de febrero de 1992, expresa muy bien el papel crucial que para la construcción europea reúne el capítulo de la defensa, llamado ahora de seguridad,

junto con las relaciones exteriores. El TUE establece que el segundo de los tres pilares de la Unión Europea, lo constituye precisamente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Es congruente con la decisión de crear una entidad supranacional que llegue algún día a constituirse en una genuina federación o confederación de Estados. También se corresponde con una opinión que, sin ser unánime, está muy presente en buena parte de los ciudadanos de la Unión Europea.

Según datos del Eurobarómetro regular número 53 (EB-53), recabados en la primavera de 2000 en los quince países de la Unión, el propósito de una política de seguridad y defensa común a todos los Estados integrantes de la Unión Europea lo albergan siete de cada diez ciudadanos europeos consultados (73% de los consultados). Los españoles entrevistados se sitúan ligeramente por encima de la media europea (76%), mientras que los más entusiastas son los italianos y los belgas, en igual proporción (85%), apenas por delante de los holandeses (83%) y los franceses (82%). En el extremo opuesto, se consigna el apoyo minoritario (aunque cercano al 50%) que manifiestan los consultados en Gran Bretaña así como en los países de la península Escandinava adscritos a la Unión Europea. Con el añadido de que el desapego que exhiben los ciudadanos suecos y británicos dibuja una trayectoria descendente muy pronunciada con relación a calas anteriores. En el resto de países, se aprecian igualmente oscilaciones, pero menos acentuadas y tanto en sentido positivo como negativo. Se trata de respuestas muy sensibles a la coyuntura. Con todo, el respaldo a la conveniencia de una política de defensa y seguridad común se mantiene siempre a la cabeza de las políticas más valoradas por los europeos de a pie.

El soporte popular a la conveniencia de establecer una política de seguridad y de defensa común es superior incluso al respaldo que se expresa hacia la propiedad de una política exterior común. Seis de cada diez europeos ven con buenos ojos la existencia de una política exterior común (64%) (EB-53). España se sitúa en torno a la media (66%). Los extremos máximo y mínimo los ostentan, respectivamente, los italianos (77%) y los británicos (40%). Este papel secundario de la política exterior común, en relación con la política de defensa y seguridad común, lo expresa asimismo la lista de prioridades que, según los europeos consultados, debería marcarse la Unión Europea. En otoño de 1999 sólo la mitad de los europeos entrevistados mencionan la política exterior común y las acciones diplomáticas conjuntas encaminadas a reafirmar la Unión Europea ante el resto del mundo como una tarea prioritaria, tal y como se des-

prende del Eurobarómetro regular número 52 (EB-52). En cambio, la política de seguridad y defensa común se mantiene en esa encuesta como una prioridad para siete de cada diez personas consultadas (73%).

Lo realmente llamativo de las diferencias que se aprecian entre la desigual prioridad que el público manifiesta hacia la política de seguridad y defensa común, por un lado, y la política exterior común, por otro, lo constituye el hecho de que la Unión Europea ha integrado ambas políticas en una sola, la PESC, al menos por lo que relata la tinta de los documentos oficiales. Pese a lo cual, hay que resaltar que, en términos generales, tanto la política de seguridad y defensa como la política exterior comunes son ampliamente valoradas por la población europea, según acreditan la lectura de los datos que se acaban de aportar. Ahora bien, una cosa es el acuerdo acerca de los asuntos prioritarios y otra quién debe ser la institución que se encargue de su desarrollo. De hecho, el apoyo popular que se presta a la conveniencia de establecer políticas comunes (cualquiera que sean) no implica sin más la conformidad con que las decisiones las tome la Unión Europea, por encima de los gobiernos de cada país.

Desde luego así sucede en el caso español. Una encuesta levantada por el CIS en la primavera del año 2000 constata que sólo dos de cada diez españoles entrevistados (22%) aceptan están la posibilidad de que la Unión Europea instituya un auténtico gobierno de la Unión cuyas decisiones estén por encima de las que puedan tomar los gobiernos nacionales (CIS-2.392). En contraste, todavía seis de cada diez consultados opinan que, en las decisiones importantes, la última palabra deben tenerla los gobiernos de los Estados. La distancia entre las dos posturas resulta patente. Sin embargo, la diferencia observada depende de la fuente consultada. Hasta el punto de que, si se atiende a otra información, recogida medio año antes (otoño de 1999) por el Eurobarómetro en todos los países de la Unión, la distancia señalada se mantiene, pero en sentido inverso. Sorprendentemente, un 54% de los españoles son partidarios ahora de que la Unión Europea tome las decisiones en al menos 25 áreas de actividad política, en detrimento de los Estados nacionales (EB-52). Ese apoyo sería prácticamente el mismo (53%) para el total de los europeos entrevistados, elevándose al 66% en el caso de los italianos y cayendo hasta el 36% en el de los británicos.

También extraña que la política exterior, torna según esos datos, en la segunda área de decisión por orden de importancia que debería ser com-

petencia de las instancias europeas, muy por delante incluso de la defensa, aunque a un nivel similar de la ayuda humanitaria. Contra lo expuesto anteriormente, ahora no llega a la mitad de europeos entrevistados que piensan que la defensa deba ser un ámbito de decisión de la Unión Europea (48%). Bien es verdad que, tal y como se formula la pregunta, la defensa no figura ahí asociada a la seguridad.

Estos contrastes tan marcados, aparentemente incongruentes, hacen pensar que hay un problema de validez de la medición. Posiblemente, el alto respaldo a que un número tan grande e importante de decisiones las tome la Unión Europea se debe a que los entrevistados entienden que tales decisiones se tomarían de manera colegiada entre todos los países miembros, como sucede actualmente. Sin embargo, lo que la pregunta quiere medir (y no logra) es la disposición del público a que quien decida sea un organismo supranacional cuyos integrantes no serían fiduciarios en modo alguno de los intereses particulares de los países. Un elemento que aporta plausibilidad a esta explicación técnica se deriva del hecho definitivo de la valoración que hace el público sobre su pertenencia a la Unión Europea y sobre la confianza que despiertan sus instituciones fundamentales. De seguir los datos recolectados por el Eurobarómetro de primavera del año 2000, apenas la mitad de los europeos consultados piensa que la pertenencia a la Unión Europea es un hecho positivo (el 48% expresa esa opinión) (EB-53). Por supuesto, las variaciones nacionales son enormes.

Mientras que los irlandeses y los luxemburgueses son los más satisfechos por su pertenencia a la Unión Europea (el 75%), los británicos exhiben el mínimo agrado; tan sólo un cuarto de la población de Gran Bretaña se muestra gustoso de su pertenencia. Puestos a seguir escarbando en la información disponible, se detecta que ni siquiera la confianza en las actuales instituciones europeas es un hecho muy compartido por la población. No llega a la mitad de europeos entrevistados que confían en la Comisión Europea (45%). La cifra asciende a un poco más de la mitad si se trata de los españoles (56%) (EB-53). Con información específica relativa a España elaborada por el CIS en la primavera de 2000, y por lo que toca a la opinión que merece la Unión Europea, se obtiene que cuatro de cada diez españoles sondeados se declaran firmes partidarios de la Unión (CIS-2.392). La cifra asciende a la mayoritaria proporción de siete de cada diez (77%) si se añade el nutrido grupo de los que se muestran tibiamente partidarios de la Unión Europea. En el terreno de lo concreto, sin embargo, son muy pocos los españoles que confían en que, por ejem-

plo, el problema del empleo tenga mejor solución estando en manos de la Comisión Europea que en manos de los gobiernos nacionales. Las cifras son las siguientes: seis de cada diez consultados piensan que el Gobierno español es quien mejor puede contribuir a atajar el paro en España (59%), y sólo uno de cada diez piensa que la Comisión Europea podría resolverlo mejor (12%) (CIS-2.392). Es más, la confianza en la capacidad de la Comisión Europea para resolver el problema del empleo ha ido disminuyendo paulatinamente al menos desde el año 1997 (CIS-2.392, CIS-2.329 y CIS-2.246). Lo mismo ocurre con la confianza respecto a la capacidad de la Unión Europea, no ya de la Comisión, para resolver ese mismo problema. Valga el ejemplo del empleo porque es muy revelador de la confusión que reina en la opinión pública respecto a las cuestiones europeas. Más aún si se tiene en cuenta que la baja confianza del público en la capacidad de la Unión Europea y de su Comisión para luchar contra el paro choca con el hecho irrefutable de que la Unión Europea se ha erigido a partir de la base económica. Ahí es precisamente donde más soberanía han transferido los Estados.

Los datos aportados hasta el momento parecen indicios suficientes para probar la explicación que se ha propuesto sobre la dispar consideración que los europeos muestran hacia la conveniencia de elaborar políticas conjuntas y hacia la instancia o nivel en el que se deben tomar las decisiones. Una explicación alternativa a la que se ha suministrado es la de aceptar que efectivamente hay una amplia mayoría de europeos que apoya la instauración de un genuino gobierno europeo, completamente independiente de los gobiernos nacionales. Pero, incluso si fuese así, habría que entender que el público admite esa posibilidad porque se fía muy lejana. O, más probablemente, habría que sospechar que esas respuestas tan entusiastas de la toma de decisiones en el nivel europeo achacan lo que técnicamente se denomina sesgo de la respuesta favorable. Mas ni siquiera esta explicación alternativa parece muy sostenible. Recuérdese la escasa confianza que, por ejemplo, y, como se acaba de anotar, despierta la Comisión para los españoles, similar a la que merece para el resto de europeos consultados por el Eurobarómetro. Nótese, en definitiva, el ralo convencimiento de los españoles respecto a la posibilidad de que la Unión Europea pueda encararse con el problema del empleo mejor que el Gobierno español.

Un rasgo distintivo de la PESC, inspirado ya por el TUE y recogido expresamente en el Tratado de Amsterdam de octubre del año 1997, lo constituye el propósito de fortalecer la identidad europea de seguridad y

defensa. Paradojas de la vida, esa identidad fue propuesta por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su Consejo de enero de 1994, celebrado en Bruselas. Con esa nomenclatura se pretendía dar amparo a las nuevas exigencias de seguridad, tras el derrumbe del Pacto de Varsovia, primero, y de la Unión Soviética, después. Tales exigencias implicaban la posibilidad de intervenir militarmente en cualquier territorio aun cuando ningún Estado perteneciente a la OTAN fuese atacado. Al mismo tiempo, Estados Unidos respondía así al creciente debilitamiento de los compromisos militares que los países europeos habían contraído durante la guerra fría. Estados Unidos se impuso una vez más porque supo aprovechar también la evidente incapacidad de la Unión Europea Occidental (UEO) para encargarse de la seguridad en Europa. Por lo demás, la identidad europea de seguridad y defensa procuraba enmendar en lo posible el desconcierto europeo derivado de que ni la OTAN ni la UEO incorporaban entonces (como tampoco ahora) a todos los países integrantes de la Unión Europea. Bien es verdad que, a través del concepto en cuestión, la OTAN reconocía mayores márgenes de maniobra a la UEO, lo cual facilitó posteriormente convertir este organismo en el teórico brazo ejecutor de la PESC para las situaciones de conflicto armado.

Ya se ha visto que la PESC disfruta de considerable predicamento dentro de la población europea, aunque siga sin haber acuerdo popular sobre quién y cómo debe tomar las decisiones de esa política. Lo que ahora interesa destacar es que la noción de una identidad europea de seguridad y defensa presume la de una identidad de los ciudadanos, o ciudadanía europea, como también se recoge de manera elocuente en el preámbulo y en el título I del TUE. En esa línea, el Consejo Europeo de Niza aprobó el texto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque todavía está exento de fuerza jurídica y es objeto de múltiples resistencias por parte de los Estados miembros de la Unión. Pues bien, ese sentimiento de identidad ciudadana europea es lo que se va a medir seguidamente, ya que constituye un indicador extraordinario del grado en que los europeos asimilan la idea de Europa y de las instituciones europeas como grupos de referencia.

El sentimiento de ciudadanía predominante en España es el nacional. A la altura de la primavera del año 2000, el 62% de los entrevistados se sienten ante todo ciudadanos españoles, frente a un minúsculo 6% que se consideran sobre todo ciudadanos europeos (CIS-2.392). Hay un grupo intermedio, dos de cada diez, que alberga un sentimiento integrador (23%), pues declara la misma simpatía hacia la ciudadanía española que

hacia la ciudadanía europea. Todavía se halla a un grupo minúsculo que rechaza tanto una ciudadanía como la otra. Otro dato valioso es que, al menos desde 1997, disminuye el exclusivismo español y sube el sentimiento integrador que significa sentirse tanto ciudadano español como europeo. Lo que no aumenta es el exclusivismo europeísta (CIS-2.392, CIS-2.329 y CIS-2.246).

El panorama de la ciudadanía europea tampoco se vislumbra mucho más halagüeño respecto al porvenir. Cuando se pregunta acerca de las preferencias de ciudadanía en el futuro, la curva que traza la distribución de las respuestas mencionadas se mantiene en gran modo. No obstante, se registra un descenso de diez puntos en la adscripción españolista, los cuales van a parar sobre todo al grupo intermedio de los que, en un futuro, serían gustosos de sentirse ciudadanos españoles y europeos al mismo tiempo. Lógicamente, la pregunta sobre el deseo en tiempos venideros no se aplica a las personas consultadas que han asegurado previamente sentirse ya fundamentalmente ciudadanos de la Unión Europea. Obsérvese que el sentimiento europeísta puro, en este aspecto de la ciudadanía, nunca alcanza siquiera a uno de cada diez españoles entrevistados. Ni en el más favorable de los casos, es decir, cuando se incluye en el cómputo a los que ya se sienten fundamentalmente europeos y a los que creen que se sentirán así en el futuro. Más alentador es advertir que, por lo menos, tres de cada cuatro españoles compatibilizarán algún día sin mayores inconvenientes su ciudadanía nacional con la europea. Pese a lo cual, sigue siendo una proporción minoritaria.

La cuestión de la identidad europea y nacional de los ciudadanos también es objeto de atención preferente en las calas que periódicamente realiza el Eurobarómetro. Se aprecia siempre que, para el grueso de los países miembros de la Unión, el sentimiento más generalizado es el nacional a secas (EB-52). Como contrapunto, el sentimiento europeo exclusivista resulta marginal, si se exceptúa a los luxemburgueses. Pero también se observa que el sentimiento integrador (se sienten ciudadanos europeos y, al mismo tiempo, ciudadano de su país) se encuentra muy extendido. La formulación de la pregunta permite discernir, dentro del grupo de los «integradores» (aceptan las dos ciudadanía), a los que anteponen la ciudadanía europea y a los que, en cambio, sitúan en primer lugar la ciudadanía de su país. Huelga decir que siempre sale victoriosa la segunda, y con muchos cuerpos de ventaja. Por lo demás, resulta útil el cálculo de un sencillo índice que resulta de hallar la diferencia entre los que aceptan la ciudadanía europea (bien sea en exclusiva, bien sea compartida con la

de la nación correspondiente) y los que aceptan sólo la nacional. Visto así, los españoles se sitúan en el grupo de los más proclives a sentirse ciudadanos europeos (índice de +32), tras los luxemburgueses (+49) y los italianos (+45), y por delante justo de los franceses (+20). El índice medio para el conjunto de los entrevistados en la Unión Europea es de un muy tibio (+7). Significa que, en términos netos, el sentimiento europeísta y el sentimiento nacionalista se encuentran prácticamente en tablas. Como era de esperar, el menor índice de europeísmo lo albergan los británicos (-37), seguidos de los suecos (-23), los portugueses (-22) y los finlandeses (-19).

Aunque el paisaje general de los sentimientos hacia la ciudadanía europea es el descrito, hay que advertir de que estamos ante un sentimiento muy voluble y sensible a los cambios de coyuntura política y económica. También lo es respecto del indicador que se utilice para medirlo. Es lo que sucede cuando, en vez de preguntar por la vivencia personal del sentimiento de ciudadanía (confrontando el europeo y el nacional), se interroga sobre la creencia en una identidad cultural compartida por todos los europeos. El resultado es dispar. En unos casos, hay cierta correspondencia entre la medición anterior y la nueva. En otros, sin embargo, varía notablemente. Tampoco el sentido de la discrepancia es unívoco. Por ejemplo, para los españoles consultados, es ostensiblemente mayor el sentimiento personal de ciudadanía europea (en confluencia o no con el español) (63%) que la convicción de que existe una identidad cultural europea compartida (34%) (EB-52). Bien es cierto que esta diferencia puede indicar que se tiene poca confianza en el europeísmo de los nacionales de otros países de la Unión Europea, no en el de uno mismo. En el caso de los británicos, sin embargo, la proporción de los que se sienten ciudadanos europeos (conjunta o independientemente de su sentimiento británico) (30%) es casi la misma de la de los que están seguros de que la identidad cultural europea compartida es un hecho verdadero (28%). Curiosamente, visto por el otro lado, son más los británicos que se sienten sólo británicos (67%) que los que afirman la existencia de una identidad cultural europea compartida (53%). En otras palabras, se colige que muchos británicos no europeístas piensan que la identidad europea es un hecho consumado, aunque les pese y no la suscriban.

Otra manera de medir la identidad o sentimiento de ciudadanía europea es bajar al terreno de los supuestos cotidianos. Sirva la siguiente muestra, del todo ajena a la cuestión de la defensa. Una pregunta del CIS, aplicada en el año 1997, solicitaba de los entrevistados su postura ante el

supuesto de que fueran a contratar a un director bancario y tuvieran que elegir entre un español y otro candidato que, estando más preparado, procediese de otro país de la Unión Europea. Pues bien, algo más de la mitad de los españoles consultados concederían el puesto de trabajo al aspirante español, pese a estar peor preparado (CIS-2.246).

La variada panoplia de datos que se acaba de relatar muestra, a modo de conclusión, la presencia de tensiones todavía no resueltas por parte de la población respecto a su sentimiento de ciudadanía y de identidad. No obstante, puede albergarse cierto optimismo si se tiene en cuenta, por lo que toca a España, la creciente asunción de que las dos ciudadanía son compatibles. Lo que de momento no están dispuestos ni los españoles ni el resto de europeos es a renegar de la ciudadanía nacional por favorecer a la europea.

Aparte de la identidad o sentimiento de ciudadanía, también se puede medir a grandes rasgos la conformidad que la población española exhibe hacia la identidad de seguridad y de defensa europea. La medición es posible gracias a una pregunta que desde 1996 viene aplicando el CIS dentro de una encuesta anual sobre la defensa nacional y la profesionalización del Ejército. La pregunta en cuestión interroga a los entrevistados acerca de la titularidad preferida para las Fuerzas Armadas (CIS-2.379). O lo que es lo mismo, se demanda la opinión del público acerca de quién debe tomar la decisión de que las Fuerzas Armadas intervengan en un conflicto y, en consecuencia, quién debe ostentar la autoridad institucional. Con tal fin, se proponen cuatro opciones de respuesta. Como era presumible, la que recibe el apoyo más amplio es la que sugiere que las Fuerzas Armadas deben obedecer al Gobierno de España. Sin embargo, no se trata de una convicción general, pues sólo afecta a un tercio de los entrevistados en el invierno de 2000 (35%). Es más, cuatro de cada diez personas consultadas prefieren que la autoridad de las Fuerzas Armadas recaiga en un organismo supranacional (44%). Esta postura internacionista se divide a partes iguales entre los que piensan que tal organismo debería ser la Organización de Naciones Unidas (ONU) (titularidad mundial) y los que opinan que debería ser una entidad europea con autonomía propia e independiente de los Estados particulares (titularidad europea). Casi dos de cada diez entrevistados omiten su opinión.

Ya se ha adelantado que un aspecto crucial de este trabajo lo constituye la medida de los valores cosmopolitas (defensa de los derechos humanos, mantenimiento de la paz y de la libertad política). El asunto tiene sus-

tancia. Nada menos que el título V del TUE, que fija la PESC, alberga esos valores dentro de sus objetivos cardinales. Los valores cosmopolitas cobran ahí un significado especial porque son los que definen los principios de la defensa y seguridad de la Unión Europea. El título V alude expresamente a la consecución de la paz como un valor intrínseco, junto con el respeto de los derechos humanos, las libertades individuales y la promoción de la democracia. Esos valores se erigen a modo de ideales rectores no sólo de la diplomacia de la Unión Europea, sino también de su seguridad, de manera que bastarían para justificar una intervención militar por parte de la Unión Europea en cualquier lugar del mundo.

La sanción positiva de los valores cosmopolitas y su asunción como objetivos para la PESC no es un hecho azaroso. Antes bien, sin poner en entredicho la sinceridad de los textos fundacionales de la Unión Europea, lo cierto es que el recurso a los mismos responde en gran modo a la necesidad que tienen los políticos, tras la caída del bloque comunista, de buscar nuevas fuentes de legitimidad para la defensa, la seguridad y, en última instancia, para las intervenciones armadas. Se sobreentiende que los valores humanistas (universalistas y cosmopolitas) gozan de gran reputación entre el público; de ahí la llamada a esos valores. Así es, en líneas generales, pero tampoco de modo absoluto. Ciertamente, como advierte la misma encuesta del CIS, los valores expresados por las palabras «paz» o «libertad» son muy aceptados por los españoles como razones por las que sacrificarse, luchar e, incluso, si fuera necesario, poner en riesgo la propia vida (CIS-2.379). Sobre todo si se los compara con otros valores tradicionales, como las «creencias religiosas» o la «ideología política». Pero la «paz» y la «libertad» también ganan por amplio margen a otros valores relativamente consolidados, la defensa de la «justicia» o la de la «patria». Ahora bien, hay que anotar que los porcentajes que determinan ese *ranking* se calculan sobre la base de poco más de la mitad del total de los entrevistados (53%, concretamente), que son los que estarían dispuestos a sacrificarse por algo. De manera que, cuando se dice que la paz, la libertad o la dignidad humana son valores tan fundamentales que impelen a la gente a sacrificarse y a justificar la lucha, estamos hablando, en el mejor de los casos, de cuatro o cinco españoles de cada diez. Bien es verdad que esta manera de medir los valores requiere una actitud activa, no pasiva, de las personas entrevistadas. Por ello es más genuina.

Quizá menos genuina, porque no implica la participación directa de uno mismo, pero muy esclarecedora a los propósitos que aquí nos ocupa, es la medición de los valores (o razones) que, en opinión de los españoles,

justificarían una acción de las Fuerzas Armadas. El valor dominante es el de la defensa del territorio español (61%), seguido a gran distancia de la ayuda humanitaria a zonas en conflicto (46%) y de la imposición de la paz en esas mismas zonas (39%) (CIS-2.379). Es decir, a la altura del año 2000, todavía impera un valor tradicional (la defensa del territorio) frente a otros universalistas (la ayuda humanitaria y el mantenimiento o la imposición de la paz). Claro está que es muy poco probable que España sea invadida, y claro está que tampoco es del todo apropiado considerar la defensa del territorio como un valor tradicional, pues la gente siempre residirá en algún territorio. Entonces tal vez habría que considerar la defensa del territorio de la Unión Europea como un valor más cosmopolita, porque lo novedoso que parece. Mas, de obrar así, habría muy pocos cosmopolitas, pues sólo el 16% de los entrevistados aceptaría una intervención de las Fuerzas Armadas con el propósito de defender una invasión de las fronteras europeas (es decir, la de un país europeo distinto a España).

Aparte de las consideraciones últimas, los datos que se acaban de presentar aportan otra información valiosa. Dado que las acciones de las Fuerzas Armadas tienden a realizarse en misiones exteriores, es relevante el hecho de que los valores universalistas o cosmopolitas sean los más predicados después de la defensa de la nación. Con todo, hay que insistir en que ni siquiera la mitad de los españoles aceptan de buen grado la intervención de las Fuerzas Armadas por los motivos universalistas.

La defensa de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz sirve incluso para legitimar tanto la acción de la ONU, como de la OTAN como de la Unión Europea. Al menos si se atiende a la opinión pública española. Pues ya se ha visto, con datos recolectados en el invierno del año 2000, que los españoles se reparten de manera muy igualada entre quienes están dispuestos a que las Fuerzas Armadas obedezcan a la Unión Europea y entre los que prefieren que se sometan a la autoridad última de la ONU (22% de las menciones en cada caso) (CIS-2.379). Sin embargo, también existe un sentimiento muy generalizado de aceptación de la OTAN, que resulta más llamativo si se tiene en cuenta el tradicional rechazo de buena parte de la población española a la Alianza. El hecho es que, en noviembre del año 1998, la mayoría de los españoles entrevistados se muestran de acuerdo con la idea de que, en los últimos años, la OTAN ha cambiado profundamente y se ha convertido en un organismo dedicado a mantener y garantizar la paz en Europa (CIS-2.311). Nada menos que el 54% refrenda esa opinión, frente a un minúsculo 16% que

la rechaza. Hay que consignar la considerable proporción de los que no responden la pesquisa, casi tres de cada diez personas sondeadas. Más categórica, si cabe, es la similar altura que alcanza el porcentaje de los que estiman en la misma fecha que la OTAN sigue siendo necesaria para garantizar la paz europea (el 52% es de esa opinión, que contrasta con el 17% que la reprueban). Todo lo cual no obsta para que el grueso de los consultados asuma la idea de que la OTAN es aún un instrumento de la política militar de Estados Unidos.

Como se puede apreciar, estos datos, si bien circunscritos a España, añaden desconcierto a la división de opiniones sobre quién debe tener la legitimidad para decidir y quién para actuar en el supuesto de una intervención armada. Los datos disponibles parecen apuntar la hipótesis de que, aunque la opinión pública española acepta mayoritariamente que las Fuerzas Armadas se integren dentro cualquier organismo internacional de seguridad, todavía se prefiere que la intervención de las Fuerzas Armadas sea decidida en última instancia por el gobierno nacional. Mas si se trata de defender el territorio del país de uno.

En el terreno de los deseos, el mantenimiento de la paz constituye también para el conjunto de los europeos la política prioritaria de las políticas desplegadas por la Unión Europea. Y no sólo cuando se recoge el parecer del público general, sino también cuando nos remitimos al juicio que formulan los decisores o líderes en la sombra de los países miembros de la Unión. Según una encuesta aplicada en el año 1996 a un selecto número de personalidades europeas de campos profesionales muy diversos, bajo el título TDMS (*Top Decision Makers Survey*), la ayuda internacional al mantenimiento de la paz constituye la prioridad que debería atender la Unión Europea en los próximos diez años. Lo mismo piensa el común de los ciudadanos europeos (89%), que sólo anteponen la lucha contra el desempleo (90%) como una política preferente a la del mantenimiento de la paz (EB-52).

El respaldo público a la defensa de la paz y de los derechos humanos, y, por tanto, el apoyo a las nuevas misiones internacionales en arreglo a esos valores es superior incluso a la percepción del riesgo. O lo que es lo mismo, la valoración de la defensa y seguridad es más alta que la apreciación de que existen amenazas inmediatas para los europeos. Adviértase, no obstante, que el sentir que la población reúne acerca del riesgo o posibles focos de amenaza no tiene por qué coincidir con la realidad. En la apreciación del público confluye una variada gama de efectos psi-

cológicos, culturales, históricos, económicos y mediáticos de muy difícil cálculo. Es lo que se ha llamado la «construcción social del riesgo».

La percepción del riesgo es mínima entre los españoles respecto a la posibilidad de una invasión del territorio nacional. Apenas uno de cada diez españoles entrevistados en enero de 2000 piensan que existe algún país que suponga una amenaza militar para España (CIS-2.379). Ahora bien, si el concepto de riesgo se amplía, no ya a la posibilidad de una invasión, sino a la existencia de conflictos internacionales que puedan afectar a la «seguridad» de España, entonces asciende el número de españoles que piensan que sí hay amenazas. Seis de cada diez entrevistados (62%) asumen la posibilidad de algún riesgo derivado de los conflictos internacionales, frente a cuatro de cada diez que no divisan riesgo alguno por tal razón. El foco de conflicto que mayoritariamente emerge como posible fuente de amenaza para la seguridad de España es la inestabilidad política en los países del norte de África. En cambio, queda muy relegada, siempre en el terreno de las apreciaciones del público, la hipótesis de riesgo por causa de los conflictos en los Balcanes. Otro tanto sucede respecto a las tensiones bélicas en los países de la antigua Unión Soviética.

Estas apreciaciones sobre las fuentes de riesgo se distancian parte de las que albergan un nutrido grupo de líderes de opinión, «decisores» o expertos europeos en la segunda mitad de los años noventa. La mira de estos influyentes personajes apunta hacia el fundamentalismo religioso, primero, y hacia el acceso al poder nuclear de nuevos países, en segundo lugar. Pero también señala con insistencia hacia los problemas de seguridad debidos a la irrupción de nacionalismos desintegradores en las fronteras de la Unión Europea así como hacia el impacto que pueda resultar de la inmigración de personas procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea (TDMS). Si bien se observa, los riesgos relatados exceden en gran medida la capacidad de maniobra militar. No obstante, caben perfectamente en lo que viene denominándose como «seguridad», que ya sólo puede ser internacional y abierta a numerosos frentes (diplomacia, educación, ayuda al desarrollo, etc.). Sólo así puede ofrecerse resistencia a los muchos y ubicuos enemigos de los derechos humanos y de las libertades.

Hasta aquí el testimonio de la opinión pública, cuyos valores constituyen la guía esencial que orienta la labor de las Fuerzas Armadas en las nuevas misiones y, como corolario, el principio rector último de la ética del

militar. Quepa un último apunte, relativo a las instituciones europeas que pretenden amparar esas nuevas misiones y la correspondiente ética de los individuos que participan en ellas. Pese a la generalidad de los principios universalistas que justifican las misiones militares internacionales, la Unión Europea, a través de la PESC padece múltiples achaques que dificultan su aplicación. Lo cual complica de entrada la posibilidad de disponer de un ente que sirva de referencia y autoridad para la población europea y para los militares en los asuntos de seguridad y defensa. La razón estriba en los dudosos fundamentos europeístas de su estructura de funcionamiento, que hacen de la PESC un instrumento poco operativo de toma de decisiones, pues queda sujeta siempre a los particulares intereses de los gobiernos nacionales, así como a la postura que en cada caso adopten Estados Unidos. Tampoco parecen dispuestos todavía los socios de la Unión a sufragar los gastos económicos y los costes morales que implica abanderar la seguridad europea. Estas contradicciones explican, por ejemplo, que la proclama de los derechos humanos como legitimante de una acción bélica sólo sirva para aquellos conflictos en los que algún país europeo tenga un genuino interés. Los valores se someten así al puro y egoísta sentido de utilidad. Es una verdad que ha quedado patente en todos los conflictos bélicos acaecidos en el continente europeo desde la caída del muro de Berlín. El hecho es tan notorio que figura recogido incluso en los manuales más sosegados y descriptivos sobre la estructura institucional de la Unión. Visto lo cual, tampoco es de extrañar el desconcierto que la opinión pública manifiesta respecto a las instituciones que deben procurar la paz mundial y el respeto de la dignidad humana.

Conclusiones

De momento, el principio de autoridad que mejor justifica la acción de las Fuerzas Armadas en las nuevas misiones se encuentra en el terreno de los valores, más que en el de las instituciones. Esto plantea un serio problema, ya que tanto los valores como las instituciones son igualmente determinantes para una adecuada interiorización de la ética militar y para una actuación coherente.

Dentro de los valores, los universalistas o cosmopolitas (defensa de la paz y de los derechos humanos, especialmente) son los que gozan de mayor predicamento dentro de la población como legitimantes de las acciones militares en el exterior. El parecer del público coincide, pues, en lo gene-

ral, con los axiomas rectores establecidos por la Unión Europea en materia de seguridad, defensa y política exterior. Ahora bien, los valores cosmopolitas coexisten con otros de carácter tradicional, cual es, sobre todo, la defensa del territorio nacional. Este valor tradicional se mantiene como la razón primordial por la que se justificaría cualquier acción militar.

En cambio, la defensa del territorio europeo resulta un valor apenas participado por la opinión pública. Es una prueba más de un hecho decisivo: la Unión Europea no constituye todavía un grupo de referencia pleno para la población europea. Todavía hay mucho recelo y desconfianza hacia ella. En gran modo es el reflejo de las dudas que mantienen los gobiernos nacionales, que oscilan entre las solemnes declaraciones europeístas y la defensa de sus intereses nacionales. Por lo mismo, la pretendida identidad europea, con la consecuente noción de ciudadanía, que amparan el TUE y el Tratado de Amsterdam, todavía es más un deseo que una realidad.

Es una gran paradoja que el apoyo que la opinión pública europea muestra hacia las instituciones europeas coincide en gran medida con las áreas donde menos se ha desarrollado su ejecución práctica. Es lo que ocurre con la PESC, reconocida como el segundo pilar de la Unión por el TUE y muy demandada por el público. En la práctica, sin embargo, esa política común ha sido minada por innumerables dificultades políticas y operativas, que en gran modo se derivan de los mismos fundamentos sobre los que se constituye. La razón determinante es que se trata probablemente del campo de actuación donde más se resentiría la soberanía nacional, lo que lleva a los gobiernos a obrar con sumo celo. Pero tampoco se observa un ánimo inequívoco y decidido por parte de la población a transferir la toma de decisiones a un gobierno europeo completamente independiente de los Estados miembros de la Unión Europea. Lo que el público acepta sin problema es la participación conjunta en las decisiones, a través de organismos colegiados en los que todos los Estados puedan participar y defender sus intereses. La idea de un gobierno europeo, ajeno en su composición a la representación nacional, es todavía un futurible que, o bien no se plantea, o bien aún asusta.

Las opiniones y actitudes hacia Europa varían sensiblemente según los países, pero también, y de manera notable, según la coyuntura política y económica. Todavía reina el desconocimiento y la desconfianza hacia las instituciones europeas, que derivan en el desconcierto. Es un testimonio

más de lo poco fraguada que está la noción de la Unión Europea como genuino grupo de referencia que pueda servir de principio legitimador de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. Es un hecho consonante con la inexistencia, hoy por hoy, de un sentimiento mayoritario de ciudadanía europea. Conviene señalar, no obstante, el diferente parecer que mantienen el público general, por una parte, y los decisores o líderes en la sombra, por otra. Los segundos son mucho más optimistas que los primeros en cuanto a la consideración de la Unión Europea como un grupo de referencia y en cuanto al sentimiento de ciudadanía europea. Quizá las distancias entre los ciudadanos de a pie y los líderes mengüen una vez se promulgue la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Por lo de pronto, los Estados se resisten a incorporarla al TUE, y menos aún a sancionarla jurídicamente como parte integrante de las legislaciones nacionales.

La opinión pública europea, y la española de manera prístina, distingue bien tres dimensiones distintas respecto a la defensa y seguridad:

1. Los supuestos que justifican una intervención militar. Se detecta una convicción general acerca de la legitimidad de las acciones exteriores si lo que procuran es el mantenimiento de la paz y el respeto de los derechos humanos en cualquier zona en conflicto. En este punto, hay una clara sintonía entre los principios que el Tratado de Amsterdam establece respecto a la PESC. Igualmente queda justificada plenamente por parte de la población española toda acción militar encaminada a defender el territorio nacional. Sin embargo, muy pocos españoles apoyarían una acción militar destinada a evitar la invasión de las fronteras europeas. Aquí se evidencia una profunda discrepancia entre la opinión pública y los textos constitucionales de la Unión. Al menos en el caso de la opinión pública española, que es para la que, en este particular, se ha dispuesto de datos.
2. Las instituciones u organizaciones que deben encargarse de la aplicación de la defensa y la seguridad. En términos generales, puede afirmarse que la población acepta de buen grado que sea algún organismo europeo (por ejemplo, la UEO), de modo que la defensa sea realmente conjunta. Mientras no exista o no sea realmente operativo ese organismo, se asume como inevitable y hasta necesaria la intervención de la OTAN. Bien es verdad que, con los datos en la mano, estos predicados sólo pueden afirmarse para la población española.
3. Las instituciones que deben tomar las decisiones sobre una intervención militar que pueda quedar justificada por alguna de las razones

mencionadas en el punto uno y con independencia de quién sea el encargado de ejecutarla (punto dos). Constituye un aspecto de asaz sombrío para la opinión pública, salvo en el supuesto de una invasión exterior del territorio nacional, en cuyo caso se conviene que el organismo que decida debe ser el gobierno nacional del país en cuestión. Aparte de este obvio supuesto, el grueso de la población consultada acepta que cualquier institución u organismo decida sobre la propiedad de enviar efectivos militares siempre que lo haga en nombre de los valores cosmopolitas. Aquí entran en contradicción la ONU, la OTAN y la Unión Europea. La primera es la verdaderamente mundial y fue la que proclamó los derechos universales del hombre. Sin embargo, al no disponer de una fuerza propia y eficaz, su capacidad de tomar decisiones vinculantes está muy limitada. La segunda tiene un carácter internacional, y ha añadido al objetivo de la defensa de la integridad territorial de sus países miembros el del mantenimiento de la paz y el de la estabilidad mundial en cualquier zona del mundo donde se pongan en juego los intereses de los aliados (aunque, en la práctica, son los intereses de Estados Unidos. La tercera, se debate entre la declaración de valores cosmopolitas, los propósitos europeístas y los intereses nacionales. De manera que la capacidad de decisión de la Unión Europea sobre la seguridad y defensa europea está también muy mermada y condicionada al beneplácito de la OTAN, esto es, a Estados Unidos. Ante tal desbarajuste no es de extrañar que la opinión pública europea esté más pendiente de los supuestos que legitiman las acciones militares que de los organismos o las instituciones que decidan sobre las mismas o que las que deban aplicarlas. La pelota está, pues, en el tejado de los «constructores» de Europa.

Bibliografía

Fuentes documentales consultadas

a) Encuestas procedentes del banco de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS):

CIS-2.392: Estudio 2.392, barómetro de mayo de 2000.

CIS-2.379: Estudio 2.379, sobre la defensa nacional y la profesionalización del Ejército (IV), enero de 2000.

CIS-2.329: Estudio 2.339, barómetro de mayo de 1999.

CIS-2.324: Estudio 2.324, barómetro de abril de 1999.

CIS-2.311: Estudio 2.311, barómetro de noviembre de 1998.

CIS-2.246: Estudio 2.246, sobre la opinión pública ante el proceso de integración europea, mayo de 1997.

b) Encuestas e informes promovidos por la DG-10 de la Comisión Europea:

EB-53: Eurobarómetro estándar, avance de resultados del informe número 53, julio de 2000. Trabajos de campo realizados en la primavera de 2000.

EB-52: Eurobarómetro estándar, informe número 52, abril de 2000. Trabajos de campo realizados en el otoño de 1999.

TDMS (*Top Decision Makers Survey*), informe resumen de septiembre de 1996, con datos recabados ese mismo año.

CAPÍTULO SEXTO

LOS VALORES DE LAS REALES ORDENANZAS ¿SON VÁLIDOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS DEL SIGLO XXI?

LOS VALORES DE LAS REALES ORDENANZAS ¿SON VÁLIDOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS DEL SIGLO XXI?

Por GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

Introducción a modo de reflexión

La sociedad occidental se encuentra en una verdadera encrucijada de opciones, debido a los grandes cambios que se han producido en la última década del siglo que está finalizando.

Las Fuerzas Armadas, como señalan las Reales Ordenanzas en su artículo dos, «están al servicio de la Patria como quehacer común de los españoles», están por ello sujetas a los mismos cambios que experimenta la propia sociedad, a la que pertenecen y sirven como instrumento de paz, seguridad y defensa.

Tenemos pues que referirnos a tres conceptos: las Reales Ordenanzas, las Fuerzas Armadas y el siglo XXI. En ellos se encuentra el sustrato que mueve y motiva esta reflexión intelectual. Entorno a estos tres conceptos buscaremos sus puntos de relación, sus convergencias o divergencias, aspectos cambiantes de la realidad, por tanto impregnados de cierta subjetividad, pero con sujeción al imperativo realista.

Casi sin darnos cuenta, en una década plagada de cambios, nos hemos introducido en un periodo de tiempo nuevo que nos empuja a examinar todo nuestro bagaje anterior; a comprobar que los elementos básicos de nuestra vida social existen y son válidos o han desaparecido arrastrado por la corriente de los acontecimientos históricos que hemos vivido.

Nuestra reflexión procurará ser amplia, aunque lógicamente nos referiremos al ámbito occidental, espacio teórico en el cual se mueven los militares componentes de las Fuerzas Armadas. Occidente es pues el escenario de referencia amplio que comprende a Europa y en el cual está España. Es un hecho que los valores de los militares españoles aparecen recogidos en las Reales Ordenanzas y que su vigencia depende de dos cuestiones de carácter temporal: el pasado histórico y el futuro competencial de las Fuerzas Armadas.

Siguiendo la lógica weberiana, podemos examinar el individuo o el grupo básico militar, para conocer su comportamiento en diversas situaciones. Pero también podíamos recurrir al estudio de la memoria histórica repasando los textos que como las Reales Ordenanzas son el compendio aceptado de valores morales que guían la conducta del militar y la Institución, en una palabra, de las Fuerzas Armadas.

Pero podemos preguntarnos: ¿es la misma ética/moral la que caracteriza el conjunto de las Fuerzas Armadas que la que inspira la conducta del militar como individuo? ¿Son idénticos sus valores?

El profesor Samuel P. Huntington en su obra: *El soldado y el Estado* nos dice (p. 73):

«La ética profesional militar, más aún, existe sin fecha ni ubicación, al igual que la profesión de la cual es la expresión intelectual. En la medida que no hay alteración básica en la naturaleza propia de la función militar, no habrá cambio alguno en el contenido de la ética profesional. Los simples cambios en la técnica militar, tales como los desarrollados en la tecnología de armamentos o la creciente importancia de la economía en los asuntos militares, no alteran el carácter de la ética militar más que el descubrimiento de la penicilina alteró la ética médica. La ética militar en consecuencia, es un patrón constante por el cual es posible juzgar el profesionalismo de cualquier cuerpo de oficiales en cualquier momento y lugar. En pro de la claridad este modelo ideal puede presentarse como ética profesional militar.»

Huntington afirma que la profesión militar depende del interés del Estado nacional respecto a la seguridad y defensa. Esta responsabilidad requiere fuertes dosis de condiciones de unidad, cooperación y disciplina. Con un alto concepto del deber, el militar sirve a la sociedad y sus intereses personales se subordinan a los intereses colectivos. Pero si hay algo que hoy domina entre los militares europeos, quizá influenciados por los horrores

que produjo la Segunda Guerra Mundial, es la mínima diferenciación que existe entre la ética militar y civil que están más basadas en los valores humanos de la paz que sobre la guerra inevitable a la que se refiere Huntington cuando dice (p. 74):

«La ética militar considera el conflicto como el modelo universal en toda la naturaleza y ve la violencia arraigada en la naturaleza permanente biológica y psicológica del hombre.»

Pero el siglo XXI comienza con un fenómeno social universal que Huntington no pudo prever: la globalización. El famoso sociólogo actual Anthony Giddens afirma que en la globalización los Estados-Nación están perdiendo poder, toda vez que el mercado prima sobre las decisiones de la política. De esta forma, Giddens bosqueja para el nuevo siglo un entramado distinto de la organización mundial, con menos protagonismo de los Estado-Nación, que se ven disminuidos en favor de comunidades locales —por abajo—, de nuevas regiones —en su mismo nivel—, y de organizaciones supranacionales en el nivel superior. Pero no podemos dudar que, a pesar de todo ello, los Estados-Nación continuarán con el rol que desde hace quinientos años les asignó la historia de la modernidad, lo contrario sería volver a la Edad Media, como señala entre otros Alain Minc.

El poder del Estado-Nación reside en su capacidad de mantener la organización democrática, para llevar a la práctica los deseos de la sociedad. Entre otros, las Fuerzas Armadas son el instrumento imprescindible que garantiza la paz, la seguridad y la defensa de ese pueblo.

Los valores morales en las Reales Ordenanzas

En su artículo uno: «Estas Reales Ordenanzas constituyen la regla moral de la Institución militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros. Tienen por objeto preferente exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber, inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor». De esto se puede deducir:

- El carácter moral o ético que caracteriza a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.
- Señala cinco valores básicos: deber, patriotismo, honor, disciplina y valor.

En el desarrollo de los artículos siguientes se pueden encontrar el resto de los valores que caracterizan a los miembros de las Fuerzas Arma-

das, como son: vocación, justicia, paz, sacrificio, lealtad, compañerismo y servicio.

Estos doce valores constituyen los rasgos modélicos que según las Reales Ordenanzas deben de caracterizar al militar profesional.

Señala el general Martín Jiménez en su libro: *Los valores morales de las Fuerzas Armadas en las Reales Ordenanzas* (p. 54):

«De ahí que las Fuerzas Armadas asuman la doble función de conservar y cultivar con empeño los valores morales de la propia comunidad y la de actuar de catalizador para irradiárselos en los periodos críticos.»

Esta tesis requiere de la Institución militar la preservación de aquellas condiciones morales o éticas que han de servir como acicate de exigencia a los integrantes de la sociedad civil en casos extremos de adversidad, peligro, riesgo o amenaza previstos por la Constitución y ordenados por el gobierno del Estado. De esta forma se hace efectivo el artículo tres de las Reales Ordenanzas que transcribe lo expuesto por el artículo ocho de la Constitución española cuando dice:

«La razón de ser de los ejércitos es la defensa militar de España y su misión garantizar la soberanía e independencia de la Patria, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

La defensa militar efectiva es la parte que la Defensa Nacional asigna a las Fuerzas Armadas, es decir la preparación de los planes y el mantenimiento de la capacidad para el uso de los medios militares. Se trata en definitiva de la forma de defender a la comunidad nacional o internacional en casos de conflictos en los que se decida emplear a las Fuerzas Armadas.

Esta situación extrema requiere, por sus especiales circunstancias, la garantía de ser ajustada a Derecho, por la aplicación de normas legales y la aceptación de unos principios morales o éticos que den a sus participantes las normas de actuación orientadoras de la conducta militar, esto es, de unos principios, normas o valores éticos o morales.

Las Fuerzas Armadas, con su amplio bagaje histórico, constituyen una organización evolucionada con el tiempo, la tecnología y los requerimientos sociales, contienen profusión de reglamentos, instrucciones y normas de muy diverso y variado índole. Así, no serán las mismas circunstancias de actuación las de los submarinistas que las de los montañeros o de los pilotos aéreos, pero todos ellos se deben saber sujetos a las mis-

mas Ordenanzas Generales que les requieren unos principios morales de conducta muy claramente especificados en las Reales Ordenanzas.

La declaración explícita de los principios morales por los que los militares ajustan su conducta constituye una garantía de sujeción al poder civil, condición imprescindible en el sistema democrático, toda vez que estas normas adquieren así el valor de legalidad al contar con la aprobación del poder Legislativo, representante de la sociedad española.

Habiendo señalado como, doce los valores morales que se expresan en el articulado de las Reales Ordenanzas, conviene destacar que todos ellos contribuyen a hacer más eficaz la defensa militar de España, razón de ser de los Ejércitos tal como señala el artículo tres.

Son pues condiciones esenciales con las cuales el militar de cualquiera de los tres Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, ha de estar identificado, desde el mismo momento en que adquiere el compromiso con el juramento a la bandera.

El militar, como miembro de las Fuerzas Armadas, es un guerrero al servicio exclusivo de la Patria (artículo dos); lo que quiere decir que como instrumento del Estado español, a las órdenes del Gobierno, está dispuesto a utilizar los medios disponibles, para lo cual ha adquirido una instrucción y una preparación pero siempre teniendo en cuenta los valores morales y éticos a los que ha de ajustar su conducta en situaciones extremas como son las que se presentan en casos de conflictos, como crisis o guerras internacionales.

Los valores éticos en la sociedad civil

La complejidad del momento que vivimos requiere que el tratamiento de los valores de la sociedad civil tenga perspectivas amplias. Por ello hemos tomado unas referencias sobre la sociedad global *Our global neighbourhood* y «la gran ruptura». En ambas obras se trata de requerir al hombre/mujer que vive en la «aldea global» que pueda practicar la tolerancia y vivir juntos en paz como buenos vecinos, según reza el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas.

Las fotografías del planeta azul desde el espacio nos han dado una nueva dimensión de la Tierra. Son así inevitables las tendencias dirigidas a superar las divisiones, como medio de unir los esfuerzos para luchar en pos de los grandes retos de la humanidad: facilitar la paz donde hay conflicto;

procurar alimentos a los que pasan hambre; sanidad para los enfermos; cultura para los atrasados y lucha contra los males que sufre el planeta Tierra, como la polución, desertización, o destrucción de la capa de ozono. Estos y otros retos que deben ser superados requieren el esfuerzo conjunto de la humanidad y en ello todos somos interdependientes.

Fukuyama en: *La gran ruptura*, se interesa por los valores morales que junto a otras perversidades caracterizan a la sociedad liberal, capitalista, industrial o comercial. Destaca que las estadísticas nos revelan que la sociedad aumenta progresivamente sus niveles de autogobierno con el reforzamiento de la sociedad civil. Señala también que la actividad comercial aumenta la relación interpersonal y requiere niveles de confianza y honestidad, aunque también genera males perversos, como la corrupción o la injusticia. Resume que la sociedad occidental se ha hecho más abierta y más tolerante, en tiempos que llama de la gran ruptura, con los nuevos moldes sociales para la familia, la religión, el trabajo, el género y la educación.

Finalmente el profesor Villapalos en su: *Libro de los valores*, apunta doce valores genéricos a los que se debiera ajustar la conducta de la persona humana, que son: solidaridad, autenticidad, fidelidad, bondad, agradecimiento, responsabilidad, libertad, amistad, belleza, paz, laboriosidad y justicia. El texto desarrolla cada uno de estos valores explicando con ejemplos y referencias lo que significan en síntesis:

- Solidaridad: alude a una realidad firme, sólida y potente lograda por el ensamblaje de seres humanos diversos.
- Autenticidad: es auténtico el que se domina, no nos falla, tiene iniciativa, es coherente y se conduce con sinceridad y estabilidad.
- Fidelidad: es la respuesta adecuada aún promesa, como actividad soberana del ser humano.
- Bondad: se entiende como una inclinación a hacer el bien, con actitud inspirada en el amor sin egoísmo.
- Agradecimiento: es la devolución reconocida del bien recibido. Exige reciprocidad generosa.
- Responsabilidad: implica una respuesta positiva a un valor que compromete.
- Libertad: es la cualidad de poder actuar con autonomía, para responder a los ideales propios.
- Amistad: es una forma de vinculación entre los seres humanos por razones desinteresadas.
- Belleza: es el esplendor del orden, a lo que se puede añadir, de la realidad, de la verdad y de la forma.

- Paz: se entiende como una situación de concordia con los semejantes, lo que exige estabilidad en los individuos y grupos sociales.
- Laboriosidad: valor humano que implica tenacidad en el esfuerzo con fuertes dosis de valentía y coraje.
- Justicia: inspirada por el amor; es indispensable para la vida social porque comprende los valores de unidad y solidaridad.

Comparación de los valores civiles con los militares

Quando el artículo cuatro de las Reales Ordenanzas resalta la identificación de las Fuerzas Armadas con los ideales del pueblo español, y añade: «del que forman parte, al que sirven y del cual reciben estímulo y apoyo...» no puede quedar la menor duda de que quieren estimular y proclamar la idea que los militares deben sentirse parte y no aparte de la sociedad civil en su sentido más amplio. Entonces tendríamos que preguntarnos: ¿cómo podríamos comprobar que este empeño expresado en las Reales Ordenanzas se hace una realidad práctica? Así se significaría la demostración de que existe una integración real de la Institución militar con la sociedad civil.

Para ello hemos extraído los valores que expresamente se presentan en las Reales Ordenanzas y los comparamos con los que se exponen en el: *Libro de los valores* de Gustavo Villapalos.

De esta forma hemos elaborado un cuadro en el que se pueden comparar los valores militares con los civiles, anotando tres circunstancias:

1. Los que son iguales.
2. Los que se parecen.
3. Los que difieren pero tienen relación.

Dado que Villapalos expone doce valores para la sociedad civil, hemos tomado otros tantos de las Reales Ordenanzas y así hemos obtenido el siguiente cuadro 1, p. 198.

Valores que se corresponden totalmente:

- Justicia y justicia (7 y 12).
- Lealtad y fidelidad (10 y 2).
- Paz y paz (8 y 10).
- Compañerismo y solidaridad (11 y 1).

Cuadro 1. Comparación de valores.

Institución militar	Sociedad civil
1. Deber	1. Solidaridad
2. Patriotismo	2. Fidelidad
3. Honor	3. Autenticidad
4. Disciplina	4. Bondad
5. Valor	5. Agradecimiento
6. Vocación	6. Responsabilidad
7. Justicia	7. Libertad
8. Paz	8. Amistad
9. Sacrificio	9. Belleza
10. Lealtad	10. Paz
11. Compañerismo	11. Laboriosidad
12. Servicio	12. Justicia

Valores que se parecen:

- Servicio y laboriosidad (12 y 11).
- Honor y autenticidad (3 y 3).
- Deber y responsabilidad (1 y 6).
- Patriotismo y amistad (2 y 8).

Valores que se corresponden:

- Sacrificio y bondad (9 y 4).
- Disciplina y libertad (4 y 7).
- Vocación y agradecimiento (6 y 5).
- Valor y belleza (5 y 9).

Los valores que necesitan las Fuerzas Armadas para cumplir las nuevas misiones

Los ejércitos del siglo XXI, en el ámbito de la sociedad occidental, serán —lógicamente— los mismos que los que existen en la actualidad, pero sometidos a los cambios necesarios, reestructuraciones y modernizaciones para adaptarlos a la situación internacional. Por tanto podemos suponer las condiciones de las Fuerzas Armadas españolas, tal como se indica en el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, que ha publicado el Ministerio de Defensa, en su capítulo IV «Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI»:

- «La renovación de las capacidades militares destaca entre los objetivos de la política de defensa» (p. 79).
- «Las misiones de las Fuerzas Armadas se pueden cumplir en distintos escenarios, desde situaciones de paz hasta crisis internacionales o conflictos de diferente intensidad» (p. 82).
- «La acción conjunta es imprescindible en un escenario dominado por las tecnologías de la información y las comunicaciones, por las armas de largo alcance y de alta precisión y por las exigencias de la movilidad estratégica» (p. 80).
- «La característica más relevante de nuestras Fuerzas Armadas ha de ser la calidad humana» (p. 89).

Del examen de cuanto se dice en este capítulo sobre las Fuerzas Armadas para el siglo XXI se puede deducir que los valores a considerar como más destacados serán aquellos que provienen de dos condiciones esenciales:

1. La razón de su existencia, su misión.
2. El bagaje histórico de su evolución.

Quede pues bien claro que nos referimos al conjunto de los Ejércitos españoles, a las Fuerzas Armadas como Institución, no al militar como individuo con los valores humanos propios de su condición y circunstancias.

Respecto a la misión de las Fuerzas Armadas, como su razón de ser, estas tendrán unos valores generales de motivación basados en:

1. La calidad humana de sus miembros.
2. La disponibilidad permanente.
3. La flexibilidad de actuación.
4. La capacidad profesional.

Respecto a los valores que nuestras Fuerzas Armadas han recibido como bagaje histórico del devenir de los Ejércitos de España, pensamos que se pueden añadir a los anteriores los siguientes:

1. El respeto a la dignidad humana.
2. El sentido de unidad de acción.
3. La ejemplaridad como norma de actuación.
4. El sometimiento a las normas legales.

Queda así esbozado el cuadro de valores de la Institución militar española plasmado en ocho valores éticos o morales. Los cuatro primeros se encuentran expresados específicamente en la reciente publicación del Ministerio de Defensa *El Libro Blanco de la Defensa 2000* y los cuatro

siguientes se exponen en las Reales Ordenanzas de 1978. Parece pues que estas motivaciones reúnen las condiciones necesarias y apropiadas para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir las complejas misiones previstas en situaciones de paz, crisis o guerra, en ámbitos internacionales y formando parte de fuerzas multinacionales.

Actuando en defensa del interés nacional, común y colectivo, las Fuerzas Armadas cumplen con la misión constitucional desarrollada en las Reales Ordenanzas y ampliadas por las directivas de Defensa Nacional que contemplan las misiones en los ámbitos de la soberanía nacional, de la colaboración con los ejércitos aliados y la contribución a misiones de paz y seguridad de carácter global.

Bibliografía

FUKUYAMA, F.: *La gran ruptura*. Ediciones B. Barcelona, 2000.

GUIDDENS, A.: *Un mundo desbocado*. Editorial Aguilar-Taurus. Madrid, 2000.

HUNTINGTON, S.: *El soldado y el Estado*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995.

MARTÍN GIMÉNEZ, H.: *Los valores morales de las Fuerzas Armadas en las Reales Ordenanzas*. (Utilidad Ejército). Editorial Litomaype, S. A. Tenerife, 1980.

MINC, A.: *La nueva Edad Media*. Editorial Temas de Hoy. Madrid, 1994.

VILLAPALOS, G.: *El libro de los valores*. Editorial Planeta. Barcelona, 1996.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

Por JUAN CARLOS MARTÍN TORRIJOS

El cambio en las Fuerzas Armadas

El panorama mundial anterior al año 1989 presentaba un mundo dividido en dos bloques antagónicos, ideológica y políticamente opuestos, en el que España constataba la existencia de amenazas particulares que afectaban a intereses exclusivamente nacionales (1). En base a este análisis se asumieron las estrategias de la disuasión y de la respuesta flexible, es decir, el mantenimiento de unas fuerzas que hiciesen que los riesgos para un posible atacante fuesen superiores a los beneficios que le reportara la agresión y, en caso de que se produjese, utilizar gradualmente medios políticos, económicos, y de cualquier otra índole, para llegar en último término al empleo de la fuerza, de forma que se evitara una escalada de la crisis.

Ese mundo bipolar se «derrumba» con la caída del muro de Berlín. La organización de las relaciones políticas en los ejes Este-Oeste y Norte-Sur deja paso a una estructura en forma de círculos concéntricos sucesivos, en cuyo núcleo se disfruta de la mayor estabilidad y seguridad, para pasar éstas a difuminarse a medida que se progresa hacia el exterior. Así, más allá del círculo de naciones democráticas avanzadas hay quien sigue concibiendo la fuerza como parte integral de su forma de hacer política (2).

(1) *Política de defensa y seguridad*, p. 94. Ministerio de Defensa. Madrid, 1993.

(2) *Libro Blanco de la Defensa 2000*, p. 17. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.

Junto a este cambio general nuestro país se involucra definitivamente en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y acomete un proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas, que tiene su reflejo en los distintos objetivos contenidos en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN).

La DDN 1/92 establecía cuatro objetivos de la Defensa Nacional:

1. Garantizar la soberanía e independencia de España.
2. Proteger la vida de la población y los intereses vitales de la nación.
3. Contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España.
4. Colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y de modo especial en nuestro entorno geográfico.

Cuatro años más tarde, la DDN 1/96 establece como objetivos de la política de defensa:

1. Consolidar la presencia de España en organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y compromisos derivados de su participación en ellas.
2. Mejorar la eficacia de las Fuerzas Armadas españolas para que estén plenamente capacitadas para llevar a cabo las misiones que tienen constitucionalmente encomendadas, para contribuir, en la medida de las posibilidades nacionales, a la seguridad y defensa colectiva con los aliados y para colaborar al mantenimiento de la paz y estabilidad internacionales, particularmente en nuestro entorno geográfico y cultural.
3. Conseguir que la sociedad española comprenda, apoye y participe con mayor intensidad en la tarea de mantener un dispositivo de defensa adaptado a las necesidades, responsabilidades e intereses estratégicos españoles.

La materialización del cambio

Esta nueva situación los cambios necesariamente ha de tener su reflejo en los sistemas de formación de los militares profesionales. Es indudable que estamos viviendo un cambio social de enormes proporciones en el que la política exterior cada vez tiene un mayor grado de imbricación con la política interna, sin que pueda afirmarse que un aspecto tenga más importancia que el otro. Esto queda demostrado porque mientras que es indudable que vivimos un imparable proceso de globalización, del que los medios de comunicación y la economía son el mayor exponente, no es

menos cierto que en bastantes países europeos se está viviendo un proceso en el que los localismos no sólo van adquiriendo mayor importancia dentro de cada país, sino que tienen su reflejo en la participación de organizaciones regionales de ámbito intraestatal en las organizaciones supraestatales.

Como en todos los procesos históricos, las Fuerzas Armadas españolas están abocadas a gestionar dicho cambio para poder responder a los retos que se le ponen frente a sí. Y esto es válido, por supuesto, para el área de la enseñanza militar, especialmente la de formación. Para los próximos años, los cambios fundamentales han de ser los que permitan alcanzar los objetivos expresados en la DDN 1/96, teniendo en cuenta que estamos inmersos en un proceso dinámico y constantemente cambiante. Pero aún es más, posiblemente las decisiones que se tomen a medio plazo no sean válidas a un plazo más largo, pero como en el área de la enseñanza de formación los cambios no se dejan sentir inmediatamente, se corre el peligro de que las reformas que se hagan pensando en un plazo de siete/ocho años no sean realmente de aplicación por que la realidad haya superado el marco teórico para el que se diseñaron. Por ello todo lo que se haga en este campo debe estar planificado para poder responder a los retos de futuro, con el esfuerzo de análisis e imaginación que ello requiere.

En este sentido, para tener una idea aproximada de los principales retos con los que se enfrenta la enseñanza militar no hay más que repasar las palabras del anterior ministro de Defensa, Eduardo Serra cuando con motivo de la celebración de la Pascua Militar de 2000, analizaba el grado de cumplimiento de los tres grandes objetivos de la DDN 1/96:

Proyección internacional de las Fuerzas Armadas: «se ha perfeccionado la plena participación de España en la Alianza Atlántica en igualdad de derechos y obligaciones con nuestros aliados, viendo a modo de goteo continuo y permanente cómo nuestros militares (de general o almirante hasta soldado o marinero) van incorporándose a los cuarteles generales de la Alianza Atlántica». Esto en qué debe traducirse desde el punto de vista de la enseñanza: en la capacitación de nuestros militares para el desarrollo de unos cometidos (que hasta ahora se venían ejerciendo en el ámbito casi exclusivamente nacional) en un ambiente de trabajo multinacional y no específico de un ejército; lo que significa que se les debe capacitar para que alcancen un grado suficiente de comprensión y de hacerse comprender en otros idiomas y con personal militar y civil con una cul-

tura general y específica castrense distinta de la española, a veces muy distante de nuestros modelos, que le permita su efectiva integración en los puestos que se les asignen en las estructuras internacionales; y todo ello en un ámbito conjunto.

Profesionalización: «va más allá de la mera supresión del servicio militar obligatorio, para suponer una transformación muy profunda de métodos, actitudes y procedimientos de toda organización militar». Esto se ha concretado en la necesidad de hacer más atractiva la incorporación a filas, a la vez que se facilita la reincorporación a la vida civil; en la aprobación de dos leyes de amplio contenido y significado: la de régimen de personal de las Fuerzas Armadas y la de apoyo a la movilidad geográfica; así como en el abordaje de programas de modernización del armamento y equipo. Desde el punto de vista de la enseñanza, el objetivo a alcanzar debe ser la armonización de los procesos educativos de todos los militares, como futuros e inminentes profesionales, así como el adiestramiento, a cada nivel, en el empleo de los sofisticados medios y sistemas de armas con que se está dotando a las Fuerzas Armadas, todo ello dentro de un marco de equiparación de enseñanzas militares de formación y del sistema educativo general.

Impulso de la conciencia de defensa: una de cuyas repercusiones consiste en la firma por parte de varias universidades de convenios de colaboración con distintos organismos del Ministerio, para realizar una variada gama de actividades, que comprenden cursos, jornadas, seminarios, doctorados, etc.

Además, el proceso de apertura al exterior de nuestras Fuerzas Armadas no tiene reflejo sólo en la plena participación de España en la Alianza Atlántica, sino también en misiones humanitarias, ya que según palabras del actual ministro de Defensa en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el pasado el día 6 de junio de 2000:

«España continuará participando en operaciones de paz y de ayuda humanitaria promovidas por Naciones Unidas y por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)... y desarrollando la cooperación militar en el ámbito internacional para promover una seguridad basada en los valores comunes de democracia, desarrollo sostenible y compartido, respeto a los derechos humanos y modernización de unas Fuerzas Armadas plenamente integradas en los Estados democráticos.»

La enseñanza militar y el cambio

Todo lo apuntado anteriormente debe tener su reflejo en los planes de estudio del personal militar, especialmente en los de la enseñanza de formación y en los de los altos estudios militares.

No obstante, el presente trabajo se va circunscribir a la enseñanza militar de formación, ya que es en este ámbito en el que las materias de estudio tienen una mayor repercusión en el posterior modo de actuar de los alumnos como profesionales, aunque existan cursos que se encuadran en la enseñanza militar de perfeccionamiento que proporcionan una formación específica de cara al correcto modo de actuar del personal militar en los actuales conflictos en los que se pueden ver envueltas las Fuerzas Armadas, e incluso en los altos estudios militares.

La enseñanza de formación es la que capacita al futuro militar profesional para el desempeño de los cometidos propios de su escala y especialidad, en su caso. Es éste, por tanto, el ámbito idóneo para inculcar de raíz al militar los valores con los que ha de desenvolverse a lo largo de toda su trayectoria profesional y por otra parte éste es el ámbito en el que podemos encontrar la esencia de la preparación militar de base. No en vano se le ha dado un rango equivalente al sistema educativo general en orden a la preparación del ciudadano para el desempeño de sus cometidos profesionales en el seno de la Fuerzas Armadas.

Contenidos de los planes de estudios de la enseñanza militar de formación

Entre los aspectos concretos que deben abordar los planes de estudio de la enseñanza militar de formación se encuentra:

- a) Formación ético-moral: debe dotarse a los futuros militares profesionales de un bagaje de conocimientos sobre los principios morales de la profesión militar, de forma que puedan disponer de un marco de referencia, desde el punto de vista de la ética profesional específica de aplicación a la profesión militar, tanto en situaciones de paz como en el curso de operaciones reales.
- b) Proyección internacional de nuestras Fuerzas Armadas: ello implica fundamentalmente actuar en estas áreas:
 - Preparación para desarrollar los cometidos propios en otros idiomas.

- Conocimiento de nuestro entorno geoestratégico y del mundo en general, a distintos niveles en función de las responsabilidades a adquirir.
 - Conocimiento de las Fuerzas Armadas de los países aliados, desde su estructura a su problemática.
 - Desarrollo de operaciones con medios y métodos no exclusivamente nacionales.
 - Nuevos cometidos de la Fuerzas Armadas: operaciones de ayuda humanitaria y de interposición o imposición de la paz.
- c) Armonización de los procesos educativos: implica, asunción de un mayor control por el órgano central del Ministerio de Defensa e incluso la aparición de fases de formación comunes donde hoy no las hay y la elección de áreas concretas de formación con un alto nivel de especialización para el mejor empleo de los sofisticados medios y sistemas de armas con que se está dotando a las Fuerzas Armadas, todo ello dentro de un marco de equiparación de enseñanzas militares de formación y las del sistema educativo general, lo que implica parecidos niveles de exigencia y de calidad de la enseñanza, dentro de una idea de equiparación y no de convalidación de enseñanzas, debido a la frecuente falta de correspondencia entre materias de la enseñanza militar y del sistema educativo general.
- d) Profesionalización: la supresión del servicio militar obligatorio, entre otras consecuencias, va a suponer la aparición de nuevas formas de relación mandos-subordinados y la consolidación de los cambios que ya se vienen produciendo en este ámbito.
- e) Impulso de la conciencia de defensa: no se trata de introducir materias concretas en los planes de estudio, salvo la potenciación de la sociología; más bien se va a tratar de determinar de qué forma puede facilitarse la introducción de la conciencia de defensa a través de la apertura de los estrados de los centros docentes de Defensa a profesorado civil de instituciones docentes no militares de igual nivel y de la efectiva convivencia del alumnado de las mismas en actividades «extra académicas», etc.

Por otra parte, se ha limitado el estudio a la Tropa y Marinería Profesional y la formación de los militares de carrera de los Cuerpos Generales de los Ejércitos e Infantería de Marina por tratarse de aquellos que tienen más responsabilidad en el empleo de la fuerza y, por consiguiente, los que pueden verse con más facilidad inmerso en situaciones de combate. Además, respecto de estos últimos, se han considerado preferentemente los

planes aprobados para el modelo de carrera más común, que es el del «acceso directo», es decir los planes de estudios de los alumnos a los que no se les exige pertenecer previamente a las Fuerzas Armadas y que para obtener el primer empleo de la escala a la que pretenden acceder deben cursar el citado plan de estudios completo. Esto, no obstante no ha sido posible en el caso de las Escalas de Suboficiales de los Cuerpos Generales de los Ejército y de Infantería de Marina, ya que por imperativo de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, el acceso a las mismas está reservado exclusivamente a la Tropa Profesional.

Los planes de estudio

Escalas Superiores de Oficiales

El contenido de los planes de estudio se aprobó por la Orden Ministerial 60/1992, con la división que ya estableció el Real Decreto 601/1992, entre materias obligatorias y optativas, que, a su vez se distribuyen entre comunes y específicas.

Entre las materias objeto de estudio que pueden cubrir con sus contenidos los puntos señalados en el apartado anterior se encuentran las siguientes:

- **Ética (común-obligatoria):** se imparte en primer curso con una extensión de tres créditos (0,9% sobre el total de créditos de la carrera) y su contenido se refiere tanto a los principios conceptuales de la materia (concepto de ética, deber moral y de la ley) como a su aplicación a las Fuerzas Armadas (valores normativos, las Reales Ordenanzas como norma moral de las Fuerzas Armadas).
- **Fundamentos del derecho (común-obligatoria):** se imparte en primer curso con una extensión de seis créditos (1,8% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio del Derecho como forma de organización y como sistema normativo y los principios que rigen el sistema constitucional español: Estado de Derecho, derechos y deberes, las Cortes Generales, el poder Judicial, la organización territorial del Estado y la Defensa Nacional en la Constitución.
- **Derecho Militar (común-obligatoria):** se imparte en segundo curso con una extensión de seis créditos (1,8% sobre el total de la carrera) y el contenido consiste en el estudio de las Reales Ordenanzas como norma positiva, principios del derecho sancionador, introducción al

Derecho Militar y al Derecho Administrativo y aspectos jurídicos de la Defensa Nacional y del servicio militar.

- Inglés (común-obligatoria): se imparte a lo largo de los cinco cursos de la carrera, con una extensión de 35 créditos (10,6% sobre el total). El Ejército del Aire imparte además, como asignatura específica-obligatoria, tres créditos de inglés aeronáutico en cuarto curso (38 créditos, 11,5% sobre el total).
- Segundo idioma (común-optativa): se imparte en segundo, tercer y cuarto curso, con una extensión de 15 créditos (4,5% sobre el total para los alumnos que la sigan).
- Historia del siglo xx (común-obligatoria): se imparte en segundo y tercer curso (en el Ejército de Tierra en segundo y cuarto curso), con una extensión de nueve créditos (2,7% sobre el total de la carrera) y en ella se estudia la evolución de la historia mundial desde la Primera Guerra Mundial, con una introducción a la geoestrategia y al nuevo orden internacional a través del estudio de diversos tratadistas de temas militares.
- Relaciones internacionales (común-obligatoria): se imparte en quinto curso, con una extensión de seis créditos (1,8% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio de las diferentes teorías de las relaciones internacionales y el movimiento organizativo internacional y la administración internacional, así como las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Derecho Marítimo (específica-obligatoria del Cuerpo General de la Armada): se imparte en quinto curso, con una extensión de tres créditos (0,9% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio del Derecho Internacional Público en tiempo de paz y en caso de guerra, Derecho Marítimo y Derecho de los Conflictos Armados y principios de Derecho Humanitario.
- Política de defensa (común-optativa): se imparte en segundo curso, con una extensión de tres créditos (0,9% sobre el total de la carrera); en ella se estudia el contenido de la DDN, el Objetivo de Fuerza Conjunto y el particular de cada Ejército.
- Comunicación y relaciones públicas (común-optativa): se imparte en cuarto curso (para el Cuerpo General de la Armada en quinto curso), con una extensión de tres créditos (0,9% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio de las diversas técnicas de comunicación oral y escrita, así como de las relaciones con los medios de comunicación.

- Geografía regional (específica del Ejército de Tierra y de Infantería de Marina): se imparte en tercer curso, con una extensión de tres créditos (0,9% sobre el total de la carrera); en ella se estudian los caracteres físicos y humanos de la cuenca del Mediterráneo, así como sus aspectos geopolítico y militar.

Escalas de Oficiales

El contenido de los planes de estudio se aprobó por Orden Ministerial 297/98, del día 5 de noviembre, para el ingreso directo en el Cuerpo General del Ejército del Aire y por Orden Ministerial 298/98, del día 5 de noviembre para el ingreso directo en el Cuerpo General de la Armada y en el Cuerpo de Infantería de Marina, siguiendo las directrices marcadas por el Real Decreto 601/1992, ya citado.

Como ya se ha visto para las Escalas Superiores de Oficiales, hay una serie de materias objeto de estudio cuyos contenidos abarcan los puntos señalados anteriormente, como aquellos que deben abordarse para la adecuada preparación de los futuros militares ante los retos que les esperan en el inmediato devenir profesional:

- Ética (común-obligatoria): se imparte en primer curso con una extensión de tres créditos (1,5% sobre el total de créditos de la carrera) y su contenido se refiere tanto a los principios conceptuales de la materia (concepto de ética, deber moral y de la ley) como de aplicación a las Fuerzas Armadas (valores normativos, las Reales Ordenanzas como norma moral de las Fuerzas Armadas).
- Fundamentos del Derecho (común-obligatoria): se imparte en primer curso con una extensión de tres créditos (1,5% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio del Derecho como forma de organización y como sistema normativo, las fuentes del Derecho y los principios que rigen el sistema constitucional español: Estado de Derecho, derechos y deberes, las Cortes Generales, el Gobierno y la Defensa Nacional en la Constitución.
- Geografía Física y Humana (común-obligatoria): se imparte en primer curso con una extensión de tres créditos (1,5% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio tanto de los elementos físicos del planeta (clima, agua y biosfera) como de las sociedades humanas, sus relaciones y elementos significativos y los elementos geográficos, físicos, humanos y económicos de interés militar.

- Derecho Militar (común-obligatoria): se imparte en segundo curso (tercero para la Especialidad Operaciones Aéreas del Cuerpo General del Ejército del Aire), con una extensión de seis créditos (3% sobre el total de la carrera) y el contenido consiste en el estudio de las Reales Ordenanzas como norma positiva, principios del Derecho Sancionador, introducción al Derecho Militar y al Derecho Administrativo y aspectos jurídicos de la Defensa Nacional y del servicio militar. Además, para el Cuerpo General de la Armada se imparte la asignatura de Derecho Marítimo como obligatoria-específica, con tres créditos (1,5% sobre el total de la carrera); en ella se aborda el estudio del Derecho Internacional tanto en paz como en tiempo de guerra, Derecho Marítimo, Derecho de los Conflictos Armados, principios humanitarios, normas para la conducción de las hostilidades y responsabilidades del personal naval. Con la misma duración se imparte Derecho Aeroespacial en tercer curso para la Especialidad Operaciones Aéreas en el que se estudian los principios del Derecho Aeronáutico, contratos de transporte, Policía Aérea y actos ilícitos con la aviación. La Especialidad Fundamental Seguridad y Defensa, del Cuerpo General del Ejército del Aire, también estudia la asignatura específica-obligatoria Derecho Internacional Humanitario, que con la misma extensión aborda los Convenios de Ginebra y La Haya y el Protocolo de Ginebra.
- Inglés (común-obligatoria): se imparte a lo largo de los tres cursos de la carrera, con una extensión de 21 créditos (10,3% sobre el total). El Ejército del Aire imparte además, como asignatura específica-obligatoria para la Especialidad Fundamental Operaciones Aéreas, tres créditos de inglés aeronáutico y los mismos créditos de inglés técnico de control aéreo para la Especialidad Fundamental Mando y Control en tercer curso (24 créditos, 11,8% sobre el total).
- Psicología social (común-obligatoria): se imparte en segundo curso (tercero para la Especialidad Operaciones Aéreas del Cuerpo General del Ejército del Aire) con una extensión de seis créditos (3% sobre el total de la carrera) y consiste en el estudio las teorías psicosociológicas, actitudes sociales, el comportamiento colectivo, liderazgo, mando y teoría y técnica de la comunicación.
- Entre la oferta de asignaturas optativas encontramos el estudio del Mundo actual, gestión de material y recursos humanos (tres créditos para todas las Especialidades del Cuerpo General del Ejército del Aire), Derecho Aéreo (cinco créditos para la especialidad Mando y Control del Cuerpo General del Ejército del Aire), Sociología y Comu-

nicaciones y Relaciones Públicas (tres créditos para todas la Especialidad Operaciones Aéreas del Cuerpo General del Ejército del Aire), Política de Defensa, Geografía Regional o Economía de la Defensa (tres créditos para el Cuerpo de Infantería de Marina).

Escalas de Suboficiales

El contenido de los planes de estudio se aprobó por Orden Ministerial 90/1996, del día 6 de junio, para el Cuerpo General de las Armas y el Cuerpo de Especialistas del Ejército de Tierra, por Orden Ministerial 91/1996, del día 6 de junio para el Cuerpo de Especialistas de la Armada y del Cuerpo de Infantería de Marina y por Orden Ministerial 92/1996, de 21 de junio para el ingreso en el Cuerpo General y en el Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire, siguiendo las directrices del Real Decreto 7/1995, del día 13 de enero, sobre directrices generales de los planes de estudio de la enseñanza militar de formación de grado básico (suboficiales) de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, del Cuerpo de Infantería de Marina y de los Cuerpos de Especialistas de los Ejércitos.

Por imperativo legal (artículo 66.6 de la Ley 17/1999, del día 18 de mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas), las plazas para acceder a las Escalas de Suboficiales están reservadas para los Militares Profesionales de Tropa y Marinería que lleven al menos tres años de servicios, dentro de sus respectivos Ejércitos. Esta novedad (ya que la ley anterior reguladora de esta materia no contemplaba esta total reserva de plazas) aún no ha sido recogida por los vigentes planes de estudios que, como se cita en el párrafo antecedente son anteriores a la citada ley; fruto de ello es la existencia de sendos módulos de formación de carácter general militar que son en gran medida repetición de los que se imparten en la formación básica como Militares de Tropa y Marinería Profesionales.

Por ello el análisis de los planes de estudio se ha hecho obviando el citado módulo de formación general militar que se entiende que no aporta nada nuevo a la formación de los futuros suboficiales de las Fuerzas Armadas.

Entre la materias que, como ya se ha citado repetidas veces, contribuyen a la formación del personal militar para afrontar los retos que se le van a plantear en el ejercicio de la carrera de las armas se encuentran las impartidas en los módulos de mando (12 créditos para el Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra y diez para el Cuerpo de Especialistas del Ejército de Tierra y de la Armada), de organización (seis créditos) y de

idiomas (16 créditos para el Ejército de Tierra, el Cuerpo de Especialistas de la Armada, la Especialidad de Seguridad, Defensa y Apoyo del Cuerpo General del Ejército del Aire, 20 para el de Infantería de Marina, 25 para el Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire y 33 para la Especialidad Mando y Control del Cuerpo General del Ejército del Aire). Esta carga lectiva supone el 14,2% del total de los planes de estudio para el Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra; el 13,1% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Maniobra y Navegación); el 13,6% para el Cuerpo de Especialistas del Ejército de Tierra, el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Electricidad y Mecánica) y la Especialidad Seguridad, Defensa y Apoyo del Cuerpo General del Ejército del Aire; el 13,8% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Administración y Alojamiento); el 13,9% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Armas Submarinas y Sonaristas); el 14% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Comunicaciones, Electrónica, Buzos y Sistemas Tácticos); el 14,5% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Artillería y Misiles); el 14,8% para el Cuerpo de Especialistas de la Armada (Hidrografía); el 15,2% para el Cuerpo de Infantería de Marina; el 17,3% para la especialidad Administración del Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire; el 17,5% para la Especialidad Telecomunicaciones, la Especialidad Mantenimiento de Aeronaves, la Especialidad Armamento y la Especialidad Cartografía e Imagen, del Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire; el 17,7% para la Especialidad Informática, del Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire; el 18,2% para la Especialidad Automoción, del Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire y el 21,2% para la Especialidad Mando y Control, del Cuerpo General del Ejército del Aire.

Los contenidos básicos de estos módulos son los siguientes: en el de mando se imparte ética (concepto de ética, deber moral y de la ley, los valores normativos), Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, Reales Ordenanzas particulares de cada Ejército, técnicas de mando (el comportamiento colectivo, liderazgo, teoría y técnica de la comunicación), metodología de la instrucción e historia del ejército respectivo (ésta última no se imparte para el Cuerpo de Especialistas del Ejército de Tierra); en el de organización se imparte la Constitución española de 1978, leyes que regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar, normas de organización del Ministerio de Defensa y del Ejército respectivo, normas de régimen penal y disciplinario, normas relativas al servicio militar y Tropa y Marinería Profesionales, estructuras básicas y misiones generales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la

OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO) y leyes y usos de la guerra (Convenios de Ginebra y de La Haya) y en el de idioma se estudia inglés (en el Ejército de Tierra se puede elegir estudiar francés) para acreditar un perfil lingüístico mínimo, de acuerdo con el Acuerdo de Normalización (*Stanag*) 6.001, que suponga alcanzar un grado de conocimiento uno, en tres de los cuatro rasgos lingüísticos y un grado de conocimiento dos, en el otro (en la Especialidad Mando y Control del Cuerpo General del Ejército del Aire se debe poder acreditar un perfil lingüístico mínimo de inglés, de acuerdo con el *Stanag* 6.001, que suponga alcanzar un grado de conocimiento dos, en los rasgos lingüísticos de comprensión y expresión oral y un grado de conocimiento uno, en los dos rasgos restantes).

Militares Profesionales de Tropa y Marinería

Ha habido que esperar hasta este mismo año 2000 para que se aprobaran las directrices generales de los planes de estudio para la enseñanza militar de formación de los Militares Profesionales de Tropa y Marinería (Orden Ministerial 42/2000, del día 28 de febrero). El primer fruto de esas directrices han sido los programas de los módulos de formación militar básica para Militares Profesionales de Tropa y Marinería de los tres Ejércitos, aprobados por Instrucciones de los respectivos jefes de Estado Mayor, números 158/2000, del día 25 de mayo, para el Ejército de Tierra, 147/2000, del día 31 de mayo, para la Armada y 143/2000, del día 22 de mayo, para el Ejército del Aire.

Para el Ejército de Tierra, el módulo se ha dividido en cinco ámbitos:

- Formación militar básica, con 26 horas (18 teóricas y 8 prácticas).
- Formación cívica y humana, con 15 horas (teóricas).
- Instrucción táctica, técnica y de tiro, con 100 horas (42 teóricas y 58 prácticas).
- Formación física, con 30 horas (prácticas).
- Guardias y servicios, con tres horas (teóricas).
- Veinticuatro horas para incidencias, repasos y preparación de la jura de bandera, lo que totalizan 200 horas, 80 de ellas teóricas y 120 prácticas.

En los dos primeros ámbitos es donde se encuentran las materias que contienen la formación «ética» en el amplio sentido que aquí se le está dando a es término. Centrándonos en la carga lectiva teórica, a la formación general militar, cuyo contenido se divide en ordenamiento constitucional y Fuerzas Armadas, organización básica y objetivos de la Defensa Nacional y Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, estructura

básica del Ministerio de Defensa y del Ejército de Tierra, Régimen de Derechos y Deberes del Personal de las Fuerzas Armadas, Código Penal Militar, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y Leyes y Usos de la Guerra (Convenios de Ginebra y La Haya) se le dedica el 22,5% del tiempo disponible. Al segundo ámbito (formación cívica y humana), con el estudio de la Constitución española, idea histórica y constitucional de España, significado de los símbolos de España, España y la Unión Europea organizaciones internacionales (ONU, OTAN, etc.), misiones de paz, normas generales de comportamiento (ética y virtudes militares), normas individuales de autoprotección, información sobre prevención del consumo de drogas y de las enfermedades de transmisión sexual y sanguínea, educación vial y reglas básicas medioambientales, se le dedica el 18,75% del tiempo disponible. Es decir, se dedica a la formación en la «ética» del nuevo marco de actuación del soldado profesional un 41,25% del total de horas teóricas empleadas.

El contenido de los programas del módulo de formación militar básica para la enseñanza militar de formación de los Militares Profesionales Marinería y de Tropa de Infantería de Marina, es similar al del Ejército de Tierra, excepto en lo que se refiere a la estructura de la Armada. Sin embargo, el grado de pormenorización de dichos programas y la distinta distribución de la carga lectiva arroja resultados distintos:

- Formación general militar, 21 horas (teóricas).
- Formación cívica y humana, 19 horas (teóricas).
- Instrucción táctica, técnica y de tiro, con 111 horas (119 para Infantería de Marina).
- Formación física, con 45 horas (37 horas para Infantería de Marina).
- Guardias y servicios, con cuatro horas (teóricas).

Lo que totalizan 200 horas, 80 de ellas teóricas y 120 prácticas.

Como en el Ejército de Tierra, en los dos primeros ámbitos son en los que se encuentran las materias que contienen la formación «ética», en el amplio sentido que aquí se le está dando a es término. Centrándonos en la carga lectiva teórica, a la formación general militar (cuyo contenido se divide en ordenamiento constitucional y Fuerzas Armadas, organización básica y objetivos de la Defensa Nacional y Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, estructura básica del Ministerio de Defensa y en particular de la Armada, Régimen de Derechos y Deberes del Personal de las Fuerzas Armadas, Código Penal Militar, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y leyes y usos de la guerra [Convenios de Ginebra y La

Haya]), se le dedica el 26,25% del tiempo disponible. Al segundo ámbito (formación cívica y humana), con el estudio de la Constitución española, idea histórica y constitucional de España, significado de los símbolos de España, España y la Unión Europea, organizaciones internacionales (ONU, OTAN, etc.), misiones de paz, normas generales de comportamiento y reglas básicas medioambientales, se le dedica el 15% del tiempo disponible. Es decir, se dedica a la formación en la «ética» del nuevo marco de actuación del soldado profesional un 41,25% del total de horas teóricas empleadas. Este porcentaje, aunque aparentemente igual es realmente mayor que el dedicado por el Ejército de Tierra, ya que de los programas del segundo ámbito no es posible conocer la carga exacta de materias como higiene personal, educación vial, etc. que aparecen incluidas en el mismo y que por tanto han contabilizado, cuando por su naturaleza no deben incluirse entre las materias de interés que nos ocupan.

Dentro de los programas de formación militar básica, el Ejército del Aire ha estructurado cinco unidades didácticas (con la misma denominación que los ámbitos de formación para los otros dos Ejércitos): formación general militar; formación cívica y humana; instrucción táctica, técnica y de tiro; formación física y guardias y servicios. En las dos primeras unidades es donde se encuentran las materias que contienen la formación «ética», en el sentido citado para el Ejército de Tierra y para la Armada que aquí se le está dando a es término. Así, estudian ordenamiento constitucional y Fuerzas Armadas, organización básica y principios de la Defensa Nacional, Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, derechos y deberes del Régimen de Personal de la Fuerzas Armadas, Código Penal Militar y Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, leyes y usos de la guerra (Convenios de Ginebra y la Haya), Constitución española, España: idea histórica y constitucional, el juramento o promesa ante la bandera, España y la Unión Europea, organizaciones internacionales (ONU y OTAN, etc.), misiones de paz, normas generales de comportamiento, Educación Vial y reglas básicas medioambientales.

De las 80 horas teóricas de esta formación militar básica, 32, es decir, el 40%, está dedicado a la formación en los valores y propios de actuación de todo militar. Por materias, la carga lectiva se reparte de la siguiente manera:

- Ordenamiento constitucional y Fuerzas Armadas: tres horas (3,75%).
- Organización básica y objetivos de la Defensa Nacional: tres horas (3,75%).
- Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas: cinco horas (6,25%).

- Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Derechos y deberes: ocho horas (10%).
- La Constitución española: sus principios y valores: tres horas (3,75%).
- España: idea histórica y constitucional. Su unidad y pluralidad cultural: dos horas (2,5%).
- Significado de los símbolos de España. El juramento o promesa ante la bandera: dos horas (2,5%).
- España y la Unión Europea: dos horas (2,5%).
- Organizaciones internacionales: ONU, OTAN: dos horas (2,5%).
- Misiones de paz: dos horas (2,5%).

Estos programas no son ni fijos ni estables. Aunque solamente se encuentre de ello una cita en el apartado tercero de la Instrucción que aprueba los correspondientes a la Armada, a la vista de los resultados que se obtengan estos contenidos deben irse variando. Pero no sólo eso, estos programas o los que resulten tras las modificaciones si demuestran su validez y se consolidan, deberían adoptarse como programa general de formación militar inicial para todos los aspirantes a militar profesional.

Conclusiones

La situación mundial evoluciona rápidamente, de tal manera que una de sus características es, precisamente, la dificultad de análisis de los riesgos emergentes, ya que al conflicto Este-Oeste que ha marcado la segunda mitad de siglo xx le ha sucedido una situación cambiante, en la que los conflictos locales repercuten en la práctica totalidad del globo, especialmente en los países llamados «desarrollados», en los que las relaciones político-económicas son de una enorme complejidad y dependen de innumerables factores, entre los que destaca la búsqueda de la estabilidad.

Esta situación exige del conjunto de la sociedad una capacidad de adaptación a la que no escapa la Institución militar. Sin embargo, esta flexibilidad no se consigue de forma espontánea, siendo los procesos educativos la herramienta necesaria para implementar esta «filosofía». Pero, y he aquí uno de los principales contrasentidos, la necesidad de regular y programar siquiera a medio plazo los contenidos de los planes de estudio de los distintos niveles de formación de los militares, es uno de los principales enemigos de esa flexibilidad. De ahí que la formación de los futuros militares profesionales sea tan importante y no tanto por su preparación

técnica específica para el cumplimiento de la misión como por su capacidad para afrontar situaciones.

La consecuencia inmediata que debe seguirse es que en los distintos niveles de formación, la preparación para afrontar el cambio debería ser mayor en las escalas cuyos miembros han de ocupar puestos de dirección (como es el caso de las Escalas Superiores de Oficiales), descendiendo en las de niveles inferiores en los que la capacidad de ejecución y por tanto la preparación técnica han de tener un mayor peso específico.

Si esto lo trasladamos a las frías cifras que arroja este estudio resulta un panorama bien distinto, en el que el peso de aquellas materias que conforme a los parámetros expuestos al principio han de servir de preparación al militar para afrontar los retos que se le van a presentar, es relativamente inferior en las Escalas Superiores que en el resto; y es precisamente la Tropa Profesional la que arroja un mayor porcentaje de la carga lectiva dedicada a una preparación generalista en detrimento de la especialización.

Explicaciones para ello hay muchas. En las Escalas Superiores de Oficiales el porcentaje de la carga docente dedicada a la susodicha formación «generalista» oscila entre el 19,6% y el 25% (en función de las optativas que se elijan), mientras que en las Escalas de Oficiales este porcentaje es como mínimo el 22,3%, incrementándose hasta cerca de un 41% en la Tropa y Marinería Profesional. Esto se debe a la evolución del enfoque dado a los planes de estudio, en el que se refleja perfectamente cómo el transcurso del tiempo (los primeros planes aprobados son precisamente los de las Escalas Superiores de Oficiales) ha ido cambiando la mentalidad del legislador y al distinto concepto de formación, en el que es importantísimo el nivel del «adiestramiento» en la unidad de la Tropa Profesional. No obstante, sí que merece la pena como objeto de reflexión el que los planes de estudio, lejos de tener vocación de permanencia, deben adaptarse a las necesidades cambiantes que hoy se nos presentan.

En cuanto a las materias analizadas, inicialmente hay que destacar que en todos los planes de estudio, de una forma u otra, aparece la ética como objeto de estudio para los futuros militares profesionales. Sin embargo, ya se ha mencionado que una adecuada preparación para los retos a los que deben enfrentarse debe ir más allá. Si se considera solamente la parte que se dedica al estudio de la ética (entendida ésta con un contenido referido a los principios morales y filosóficos, así como a la normativa positiva que regula las actuaciones de los miembros de las Fuerzas Arma-

das —Reales Ordenanzas, bien sean para las Fuerzas Armadas o las específicas de los Ejércitos, y los convenios internacionales suscritos por España en materia de Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario— el porcentaje no es elevado. Sin embargo, se deben incluir las materias precisas para proporcionarles los conocimientos esenciales para el desarrollo de sus cometidos en este nuevo marco: de inglés y otros idiomas, Comunicación Social, Relaciones Internacionales, Geografía e Historia y nociones de Derecho.

Además de la enseñanza de perfeccionamiento, los cursos de capacitación y los altos estudios militares proporcionan una parte fundamental de la necesaria preparación «generalista» que justifican este reparto.

Sin embargo, parece claro que la enseñanza militar requiere una reforma, que no tiene por que circunscribirse a los contenidos. Una mayor flexibilidad implicará un creciente esfuerzo en diversificar la oferta educativa, con el consiguiente incremento de la oferta de materias optativas, en consonancia con las tendencias educativas generales; opción que, sin embargo, dificultará aspectos hasta ahora sustanciales como el escalafonamiento, que habrá que solucionar por otros medios, pero que no pueden condicionar el contenido de los planes de estudio.

Otro aspecto a tener en cuenta es que debe existir una unidad y una progresión en los planes de estudio, de forma que, por ejemplo, los módulos de formación básica inicial sean comunes y, a partir de ellos, se vaya progresando en los diversos niveles, en función de la finalidad inmediata o mediata de la formación recibida y de la continuidad de la preparación posterior, una vez que el alumno se haya incorporado a las respectivas escalas.

Por último, hay que destacar que, aún siendo mejorable, la actual estructura de los planes de estudio de los militares profesionales contempla de forma inicialmente suficiente la necesidad de ofrecer una preparación ético-profesional a los futuros militares, más allá del puro tecnicismo, tan necesario por otra parte cuando se han de manejar complejos y caros sistemas de armas, cuyo coste de adquisición, mantenimiento, actualización y reposición suponen un esfuerzo presupuestario importante en momentos de gran demanda social de otros bienes que la población siente más inmediatos. Esta formación es la que va a permitir que los futuros militares profesionales sean no sólo buenos técnicos, sino que estén preparados de forma «integral» para conducir a la Institución militar en un futuro no tan lejano como nos pudiera parecer.

Bibliografía

- Libro Blanco de la Defensa 2000*. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000
- «Memoria Legislativa de la VI Legislatura». Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.
- NOWOWIEJSKI, D. A.: «Un nuevo paradigma para capacitar al líder». *Air Power Journal*, edición hispanoamericana. Maxwell AFB, verano 1996.
- Política de defensa y seguridad. Ministerio de Defensa. Madrid, 1993.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO
Doctor en Sociología.
Profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

Coordinador
y secretario: D. JOSÉ M.^a SANTÉ RODRÍGUEZ
Capitán de navío (G). Profesor del CESEDEN.

Vocales: D. ROBERTO LUCIANO BARBEITO IGLESIAS
Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas.

D. JAVIER FERNÁNDEZ LÓPEZ
Doctor en Derecho.
Profesor de la Universidad de Zaragoza.

D. GONZALO JAR COUSELO
Coronel de la Guardia Civil.
Doctor en Ciencias Políticas.

D. JUAN CARLOS MARTÍN TORRIJOS
Teniente coronel del Ejército del Aire.
Licenciado en Derecho.

D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ
Coronel de Infantería de Marina (DEM) (R).
Profesor emérito del CESEDEN.

D. EULOGIO SÁNCHEZ NAVARRO
Brigada del Ejército de Tierra.
Doctor en Antropología.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

Forces of Modern Societies are facing a deep crisis. Crisis which must be understood positively. The long cycle of armies as institutional tools to administer State's legal violence is over. Indeed, when the defence of national territory is already guaranteed and conventional threats are put aside, a new cycle in which the forces will intervene in terms of defending remote collective interests is initiated. The complexity of the new threats in the international scenario requires the right of in force interference, should extreme situations arise. The authority who must be entrusted the right of issuing the military intervention order outside national boundaries or spaces not included in multinational defence organisations treaties is one problem is still to be solved.

But apart from such an issue, it is required to think a new military strategy and doctrine, to integrate new missions to be performed by military units within the same structure, while at the same time defining the concept of the military profession in the new international scenario. However, Military personnel trained in a context far different from the one they must face today, and possibly from the coming ones, must manage the changes. The effectiveness of the Armed Forces must be assured in order to develop military performance, completely legitimating its actions. At the same time, soldiers must feel backed by the political authority, perceiving the conscious support of an important part of the public opinion.

These four dimensions must be included in the same military action. Availability of a maximum military effectiveness within a lack of legitimacy, or in the contrary; full political support to military action, but acting against the opinion of most of the population is useless. Harmonising this four

prerequisites it is neither easy nor simple. The problems posed to the new dimensions of the military action are part of the crisis which soldiers must manage today and tomorrow, the latter more severely if possible. At the same time, ethical codes and value systems fixing the behaviours of armies and modern societies must assume the requirements posed by the new international, intercultural dimension, as well as the new ways of performing the military profession.

All the above is framed within the following vectors limiting the changing process:

- a) Budgetary reductions with which to face modernisation of the forces.
- b) A new relationship among citizens and the Administration who decline part of its sovereignty to new instances of legitimacy —in the case of the European Union— affecting directly to the compromise of soldiers and career officers with the military profession.
- c) Difficulties in creating a security and defence identity accepted by partners having different interests.
- d) Develop and integrate a defence culture within the aimed new civic European culture.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Capítulo primero</i>	
ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO ESCENARIO. EXIGENCIA DE UNA EFICACIA PROFESIONAL.....	17
<i>Capítulo segundo</i>	
ÉTICA, DERECHO Y NUEVAS MISIONES PARA LAS FUERZAS AR- MADAS.....	55
Consideraciones previas.....	57
Nuevas misiones, ¿lo son?.....	57
La ética del militar.....	60
Ética y Derecho.....	63
La Constitución.....	65
Las Reales Ordenanzas.....	67
Conclusiones.....	72
<i>Capítulo tercero</i>	
DILEMAS SOBRE LA ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA AFRONTAR LAS NUEVAS MISIONES.....	75
De las nuevas misiones.....	77

De los países.....	79
De la ética.....	81
De las acciones.....	88
De los ejércitos internacionales.....	90
De las éticas.....	93
De la ética global.....	98
Consideraciones finales.....	103

Capítulo cuarto

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI....	113
---	-----

Capítulo quinto

LOS VALORES Y LAS INSTITUCIONES COMO PRINCIPIOS DE AUTORIDAD ÉTICA.....	163
---	-----

Capítulo sexto

LOS VALORES DE LAS REALES ORDENANZAS. ¿SON VÁLIDOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS DEL SIGLO XXI?.	189
---	-----

Introducción a modo de reflexión.....	191
Los valores morales en las Reales Ordenanzas.....	193
Los valores éticos en la sociedad civil	195
Comparación de los valores civiles con los militares.....	197
Los valores que necesitan las Fuerzas Armadas para cumplir las nuevas misiones.....	198

Capítulo séptimo

LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS	201
El cambio en las Fuerzas Armadas.....	203
– <i>La materialización del cambio</i>	204
– <i>La enseñanza militar y el cambio</i>	207
Contenidos de los planes de estudios de la enseñanza militar de formación.....	207

	<u>Página</u>
Los planes de estudio.....	209
– <i>Escalas Superiores de Oficiales</i>	209
– <i>Escalas de Oficiales</i>	211
– <i>Escalas de Suboficiales</i>	213
– <i>Militares Profesionales de Tropa y Marinería</i>	215
Conclusiones.....	218
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	223
ABSTRACT.....	225
ÍNDICE.....	227

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.

- 22.** El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
- 23.** V Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-prolifерación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo.
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- 39.** La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.

- 42.** La seguridad en el Mediterráneo.
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA

PUBLICACIONES



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



9 788478 238453