

**ARMADA DEL ECUADOR
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL
Guayaquil**

- 0 -



CONTENIDO / LECTURA RECOMENDADA

**ROLES PELIGROSOS QUE PUEDEN DESTRUIR A LAS FUERZAS
ARMADAS**

Recomendada por:

CPCB-EM JUAN PAZMIÑO MAYORGA

**OFICIAL DE PLANTA, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO ACADÉMICO**

20, MAYO DE 2024

MOTIVACIÓN PARA LA ATENCIÓN / LECTURA DEL TÍTULO PROPUESTO.

Esta lectura es altamente recomendable para encontrar una explicación mediante el empleo de conceptos y analogías sobre el empleo de las Fuerzas Armadas.

En la lectura, el Doctor Rafael Martínez Martínez, explica con claridad concepciones de empleo de fuerzas armadas y explica la relación metafórica de los “faroleros”, “ascensorita”, “espantapajaro” y “veterinario” con los roles de fuerzas armadas y nos hace meditar sobre la importancia del empleo de esta pero, a criterio del autor, con una evolución lógica que la denomina de las tres “r”.

Reflexión y meditación en un tema que en la actualidad, causa mucha controversia y distracción.

Lectura tomada de: <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/dcd5044d-f9ae-45b0-a60e-6279fbbb60d9/content>

Autor: Doctor Rafael Martínez Martínez.

Fecha: Enero 2022

ROLES PELIGROSOS QUE PUEDEN DESTRUIR A LAS FUERZAS ARMADAS.

Rafael Martínez Martínez⁵

En términos de Max Weber, el Estado moderno se caracteriza por atesorar el monopolio legítimo de la violencia. Las herramientas principales que utiliza el Estado para ejercer esa violencia –legítima y controlada– son las fuerzas armadas –hacia el exterior– y las policías –hacia el interior. Ello supone que a las fuerzas armadas se les encomiendan las misiones de seguridad exterior; es decir, la Defensa. Y a las policías las de Seguridad Interior, también denominada seguridad pública.

La actuación de unas y otras está legitimada porque su ejercicio se circunscribe a lo que las leyes habilitantes establezcan y porque su actuación ha de estar guiada siempre por el objetivo de garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos. La violencia legítima de los Estados sólo puede tener por razón de ser la pervivencia del propio Estado y la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de sus ciudadanos. Cualquier otro objetivo es, sencillamente, perverso. No es menos relevante, el hecho de que ese monopolio deslegítima a cualquier grupo que pretenda activar cualquier otra dinámica coercitiva, con el fin de hacer valer sus intereses dentro del Estado.

Fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos policiales, son Administraciones. No son una institución política –con poder– del Estado, son una Administración a la que se le asignan funciones específicas que desarrolla mediante acciones concretas en las que, llegado el caso, estarán autorizadas a ejercer la violencia. Se diferencian del resto de las administraciones públicas porque van armados; el potencial uso de la violencia es parte de su naturaleza.

Ser Administración implica disponer, con carácter genérico, de un marco legal habilitante, y de una Planificación estratégica que está mirando al corto y medio plazo. Las leyes nos explican su vocación de permanencia. Mientras que, la planificación, sin contravenir el marco legal, determina objetivos temporales y coyunturales que luego se alcanzan mediante acciones concretas. Todos los países confluyen en otorgarles a las fuer-

zas armadas la defensa de territorio, de sus ciudadanos y de las pautas de convivencia que éstos se han auto conferido mediante sus instituciones representativas. Vinculadas a éstas, anualmente, o en periodos de habitualmente no más de diez años, han de alcanzar aquellas metas que establezca la Estrategia de Seguridad Nacional expresada en el documento de naturaleza estratégica que cree el gobierno-. Así pues, sus funciones y las acciones concretas que desarrollen están circunscritas a ambos textos; legales y estratégicos.

En otro orden de cosas, no es ninguna novedad afirmar que el sistema político mundial está en transformación desde la caída del Muro en 1989. Algo que tras la acometida del COVID-19 cabrá decir que será radical. No en vano, las amenazas entre Estados que, de tensionarse, podían transformarse en un conflicto bélico, hoy son casi residuales. Es decir, ese modelo de seguridad convencional vista como un juego de suma cero, en el que la fuerza y el potencial intimidatorio de cada contendiente se medían según su capacidad armamentística y militar se ha desvanecido.

Hoy las amenazas son, por ejemplo, el terrorismo, los ciberataques, las fake news, la desinformación, el crimen organizado, el cambio climático, las epidemias y pandemias. De ahí, que cuando hablamos de seguridad nacional, la máxima romana de *Si vis pacem para bellum*, ya no sea el referente. En su lugar aparecen palabras como multilateralismo, interoperabilidad, resiliencia, proacción, aproximación integral, coordinación entre administraciones, potenciadores del riesgo, desarrollo y diplomacia. Incluso el concepto de guerra, entendida como enfrentamiento entre ejércitos estatales, también está en entredicho. En la actualidad, hablamos de guerras asimétricas, híbridas, tecnológicas, de zona gris, de cuarta generación. Hoy uno de los contendientes puede no ser un Estado. En buena lógica, no cabe defender, como antaño, que las fuerzas armadas son la herramienta responsable, con mayúsculas, de la seguridad. Es más, en ocasiones pueden ni ser el instrumento adecuado.

Sin embargo, siempre están por ahí.

La intensa dinámica de cambio que se vive en el orden mundial está, parece, condenando a la milicia a la inanidad. ¿Qué hacer en esta coyuntura con los ejércitos? Como mínimo deben ser re-pensados. Una alternativa, que por ino-cente se deslegitima, es entender que, ante la inutilidad de la guerra y la obsolescencia de ésta, y por ende de los ejércitos, lo mejor es prescindir de ellos. Otra opción, la que yo sostendré, he dado en llamarla la “lógica de las tres r”: implica redefinir sus funciones, redimensionar su volumen y, para ello, reconvertir una parte de sus efectivos.

La lógica de las tres ‘r’ (redefinir, redimensionar, reconvertir) pretende modernizar la administración militar bajo la idea de replantearse acomodar sus funciones a los nuevos escenarios de amenazas y agentes amenazantes, reducir el tamaño de los ejércitos a las nuevas dinámicas de enfrentamiento armado y transformar los excedentes humanos, mediante formación y equipamiento, en herramientas novedosas que acometan los nuevos retos de seguridad a que han de enfrentarse hoy en día los Estados y que poco o nada tienen que ver con lo militar (por ejemplo, la UME o la Guardia Civil).

En este delicado proceso son muchas las presiones e intereses en juego. Por un lado, nos encontramos con el innegable deseo de cualquier administración –y los militares lo son–, de mantener efectivos y presupuesto. Por otro, existe la enorme tentación, por parte de los gobiernos, de convertir a las fuerzas armadas en un obediente recurso para cualquier cosa. Si en la activación de las tres “r” no tenemos en cuenta una cuarta ‘r’, la racionalidad, y caemos en la vorágine centrífuga de las diferentes presiones, corremos el riesgo de entregar a las fuerzas armadas algunos roles perversos que la acechan.

Dandeker fue el primero en explicar que los ejércitos del futuro serán pequeños, muy flexibles, fácilmente desplazables, altamente equipados, compuestos únicamente por profesionales

e interoperables con sus aliados. Unas fuerzas armadas que son cada vez más utilizadas como herramienta de política internacional y no como instrumento defensivo. Sin embargo, no son pocos los gobiernos que escudándose en una emergencia, -que no pocas veces enmascara pragmatismo, con altas dosis de comodidad- emplean a los militares para misiones de lo más variopinto (recoger la basura, vigilar el perímetro de las cárceles, desarrollar campañas de vacunación o alfabetización, vigilar fronteras y así un largo etcétera.

Esta dinámica de utilización de las Fuerzas armadas para misiones alejadas de sus funciones tradicionales, pero necesarias para el Estado, es un intenso motivo de discusión entre los teóricos de las relaciones civiles-militares bajo el rótulo de 'nuevas misiones'. **Entre los argumentos a favor de esa utilización podemos enumerar los siguientes:**

(i) Las fuerzas armadas son útiles en tiempos de guerra; pero mientras no haya conflictos en algo hay que ocuparlas.

(ii) Utilizar a las fuerzas armadas únicamente en tareas defensivas es un lujo al alcance únicamente de países ricos.

(iii) No se trata de utilizarlas por utilizarlas, únicamente se les requiere ante escenarios graves y urgentes.

(iv) Se recurre a los militares cuando no se dispone de una agencia estatal capacitada.

(v) Los militares son utilizados en seguridad interior porque la policía es parte del problema por ineptitud, por corrupción o por complicidad con el delito.

(vi) Las fuerzas armadas disponen de una solidez organizativa y una capacidad logística que no es frecuente en las administraciones. Además, su tamaño y distribución geográfica les permite: (i) estar cerca de los problemas, (ii) afrontar grandes eventos y (iii) llegar rápidamente a todo el territorio.

(vii) Poseen un ethos en el que los componentes lealtad, jerarquía y obediencia son protagónicos.

En cambio, quienes se posicionan en contra alegan que:

(i) Las fuerzas armadas pueden ser una administración modélica en cuanto a su disponibilidad; pero no es un cuerpo ingenuo. Si aceptan estas misiones es porque les confieren ventajas.

(ii) Este tipo de misiones les descuidan de sus funciones esenciales y el ejército, si bien es obediente, no las desea, las rechaza. Es indiscutible que su reforma y modernización pasa por especializarse en temas militares; en una agresión militar de origen externo.

(iii) Si las soluciones coyunturales se convierten en estructurales, habrá, en el medio y largo plazo, problemas de gobernabilidad democrática. Muchas de las dictaduras militares nos han mostrado que la asignación a los militares de misiones internas genera patologías en las relaciones cívico-militares.

(iv) De entrada, esas misiones ajenas a su competencia natural conllevan dos graves riesgos: 'securitizar' la agenda social y militarizar la seguridad.

Con carácter general, no defendiendo un argumento intransigente que impida, bajo cualquier circunstancia la utilización de las fuerzas armadas en algo ajeno a sus fines. Junto con Pion-Berlin, hemos sostenido que la utilización de las fuerzas armadas para misiones ajenas a sus funciones sólo sería aceptable, excepcionalmente, por mandato expreso del poder político, ante una emergencia para la que se adolece de recursos apropiados y hasta tanto el gobierno los habilite; es decir, temporalmente.

Las fuerzas armadas pueden, y deben, aportar todos sus recursos y esfuerzo al interés general que representa una emergencia; tal y como, en la medida de nuestras posibilidades, hacemos todos y como ha pasado en todo el mundo ante la pandemia provocada por el COVID-19. Lo que no pueden es convertirse en una administración comodín a la que encarguemos lo que las imprevisiones de los dirigentes políticos dejan desguarnecido; si bien frecuentemente lo son. Estamos hablando de una administración bajo la que se instrumenta el monopolio de la violencia y que está entrenada para matar; no parece que sea muy conveniente militarizar cualquier tipo de problema.

Los roles metafóricos: Farolero, ascensorista, espantapájaros y veterinario

Desde mediados del siglo XVIII muchas de las grandes ciudades europeas disponían de un cuerpo de faroleros que, cada atardecer, procedían con la mecha a encender todos los faroles, en sus inicios de aceite y a partir del siglo XIX de gas, que iluminaban la vía pública. Al alba procedían a apagarlos y limpiarlos. La irrupción de la luz eléctrica y la sustitución de todos los faroles por piezas eléctricas eliminaron de raíz la tarea de este cuerpo. Por tanto, cuando aludo al militar en rol de farolero estoy pensando en el inmovilismo funcional. En no ser capaz de anticiparte, o cuando menos amoldarte, a las nuevas realidades.

Seguir preparándose para la Guerra contra un rival fronterizo cuando esas amenazas no existen es un tanto anacrónico (hasta hace no muchos años, y siendo ya Francia y España socios comunitarios, nuestro Estado Mayor del ejército se preparaba, como ejercicio táctico, contra una invasión de tropas francesas por los Pirineos). Por el tipo de amenazas que hoy existen y por la naturaleza de los potenciales agentes hostiles, ya hemos dicho que hoy se necesitan ejércitos pequeños, altamente cualificados y equipados, con capacidad de movilidad ligera e inmediata e interoperables con sus aliados. Ese camino implica alejarse de la función de farolero que ya nunca se producirá y que le abocaría a su extinción.

El ascensorista es un desempeño laboral que se supone prestigio el edificio, que nos presta un servicio y confiere seguridad a sus ocupantes. Sus funciones se reducen a cantar la planta a la que se accede, demandar a qué altura se quiere ascender y ser el gestor de la botonadura. Pero, si el ascensor se estropea, si se para entre planta y planta, ¿qué puede hacer por nosotros, que nosotros no pudiésemos hacer? Nada. No maneja ningún sistema de desalojo, ni nada similar. Todo lo más activa el interfono y solicita ayuda externa. En definitiva, es una profesión que transmite una sensación de seguridad que, llegada la hora de la verdad, es ilusoria.

Cualquier funcionario protestaría si estuviera desempeñando misiones ilusorias o estériles. Sin embargo, los componentes

disciplinario y obediente, que son seña de identidad de los ejércitos, les hacen soportar estoicamente desempeños de ascensorista. Desde el poder político la máxima inspiradora sería: mejor hacer algo que provoca sensaciones de seguridad, aunque sean ilusorias, que no hacer nada.

Imaginemos que estamos en un viaje transoceánico en un avión y un pasajero padece algo parecido a un infarto. Por megafonía solicitan si hay algún médico entre el pasaje. Pasan los minutos y reclaman si alguien trabaja en el campo de la salud. En ese momento se levanta un pasajero y le dice a la azafata: -soy veterinario. Todo el mundo suspira, por fin una solución. En cambio, pensemos en que el presidente de gobierno de un Estado anunciase que ante la falta de médicos en el país se había decidido cubrir, con carácter permanente, esas vacantes con veterinarios. No resultaría halagüeño ponerse enfermo en ese país.

Un militar bajo el rol de veterinario estará desempeñando, presumiblemente con mucha dignidad –pero probablemente con poca pericia-, todo tipo de funciones que le reclame el gobernante. Por su parte, los militares son conscientes de que hoy, por funciones y misiones, no se justifica ni su presupuesto, ni sobre todo, su cantidad de efectivos. Por ello, la idea de ser multitareas, de asumir y afrontar el cometido que sea con tal de hacerse necesarios –mejor aún, imprescindibles- y justificar así todos sus efectivos y volumen presupuestario. En vez de redefinirse y modernizarse para seguir haciendo frente a sus nuevas farolas, ahora eléctricas, aceptan seguir siendo denominados militares a cambio de hacer de policías, de maestros, de barrenderos, de lo que les pidan.

La metáfora del espantapájaros hablaría de la asignación de misiones que son necesarias; pero para las que está mal preparado y/o equipado. Gobernantes y militares son conscientes de que eso es así; pero se trata de tranquilizar a la sociedad, de que parezca que el Estado puede hacer frente a las amenazas con los medios de que dispone. ¡Qué no cunda el pánico! Sin embargo, a la larga el militar cae en descrédito porque no cumple la misión y se le culpa de ser inútil (pilotos que sólo vuelan en simulador, submarinos que se hundían, barcos que se oxidaban arrumbados en el puerto...). En los países en donde este escenario se

ha vuelto cotidiano el militar pierde la vocación, se adocena y su preocupación esencial son los sueldos, los privilegios y las pensiones de retiro.

Resumiendo, se debe vigilar que las Fuerzas Armadas no terminen desempeñando alguno de los roles que refuerza la convicción de su innecesidad. No en vano, el militar como farolero mantendrá unas funciones defensivas fieles a su rol original pero cada vez más obsoletas. Como ascensorista les serán encargadas funciones en las que desempeñe una aparente actividad de seguridad que en realidad no será tal. Como espantapájaros desarrollará cometidos para los que no está preparado y que más pronto o más tarde serán descubiertos por el enemigo. Como veterinario cumplirá todo lo dignamente que sea capaz con tareas que son clarísimamente responsabilidad de otros cuerpos administrativos y para las que no está ni equipado, ni entrenado; pero que al Estado le resulta mucho más cómodo encargárselas, en vez de incrementar el número de activos del cuerpo administrativo que debería afrontarlas. Como medida extraordinaria es comprensible; cuando se mantiene en el tiempo es un dislate.

No merece mucho tiempo la discusión respecto de si las fuerzas armadas deben desaparecer o no. Cada vez más, los ejércitos son hoy una herramienta de política exterior de los Estados. Herramienta que resulta muy útil para tener un cierto peso en los organismos internacionales y para conseguir ciertas afinidades de Estados amigos. Sin embargo, una mala gestión de las “r” y la adjudicación a las tropas de funciones obsoletas –farolero-, inocuas –ascensorista-, que desborden sus capacidades –espantapájaros- o que retuerzan sus destrezas –veterinario- alimenta profusamente el debate sobre una supuesta innecesidad de la milicia.

En definitiva, aunque para un gobernante resulte muy cómodo utilizar una administración jerarquizada y disciplinada, aunque parezca un dispendio inasumible destinar recursos a una herramienta de seguridad que año tras año nunca activamos, aunque parezca un lujo seguir teniéndola parada, asignarles de manera permanente funciones que les son legalmente ajenas supone dos graves problemas: desnaturaliza una Administración a la que fuerzan a trabajar fuera de su marco competencial y activa

un modelo de relaciones civiles-militares deficientemente democrático. Como medida extraordinaria, puede ser comprensible bajo circunstancias muy concretas; cuando se mantienen en el tiempo es el principio de su fin.

BIBLIOGRAFÍA:

RAFAEL MARTÍNEZ, MARTINEZ, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y coordinador del Máster de Dirección Estratégica de Seguridad de la Universitat de Barcelona. Premio Nacional de Investigación en Paz, Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa de España, 2003. La primera versión de este artículo (“Ascensoristas, faroleros o veterinarios: los peligrosos roles a los que parece se dirigen las Fuerzas Armadas”) fue publicado en el Anuario internacional CIDOB 2020. La versión más amplia del mismo puede hallarse en (“Las fuerzas armadas y los roles a evitar después de la pandemia”) Revista de Occidente, 474 (2020): 9-22. Las investigaciones del autor se inscriben en el proyecto (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033) “Repensando el papel de las fuerzas armadas ante los nuevos desafíos a la seguridad” financiado por la Agencia Estatal de Investigación.

Clausewitz C. v. (1832) Von Kriege. Berelín. Ferdinand Dummmler. Edición española de 1999 De la Guerra. Madrid. Ministerio de Defensa de España.

Dandeker, C. (2004) “Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: Los Nuevos Tiempos y los Nuevos Patrones de las Relaciones Civiles-Militares” en Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.) Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI, Santiago de Chile, Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung.

Jenne, N. y Martínez, R. (2021) ‘Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits’ European Journal of International Security (on line publication). <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>

Maquiavelo, N. (1532) El Príncipe Edición española de 1982, El Príncipe, Madrid EDAF

Pion-Berlin, D. (2016) Military Missions in Democratic Latin America. New York: Palgrave Macmillan.