



Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa

Gustavo Suárez Pertierra*

■ En las circunstancias estratégicas actuales, la defensa es obligadamente compartida y se ejerce muchas veces lejos de las propias fronteras. Pues bien, para enfrentarse a esta nueva realidad tan dinámica, estimo que deben tenerse resueltas previamente, al menos, dos grandes cuestiones:

- Lo que podría llamarse la institucionalidad de la defensa, que afecta a una de las grandes organizaciones del Estado. En otras palabras, se trata de definir cómo van a imbricarse las fuerzas armadas en el entramado institucional del Estado.
- Qué misiones deben tener esas corporaciones (que, además, disponen del monopolio de la violencia), para satisfacer los grandes objetivos de defensa que, generalmente, emanan de la Constitución.

Aunque, por supuesto, las experiencias no son trasladables, trataré de delinear a través del caso español algunos elementos clave para resolver estas cuestiones en aquellas sociedades que se enfrentan con procesos de transición y con una debilidad institucional especialmente acusada.

En el contexto de la transición española, nos encontramos con una sociedad muy desestructurada, enfrentada con problemas internos sólo artificialmente resueltos (como, por ejemplo, el problema de la organización territorial del Estado), con unas fuerzas armadas sobredimensionadas, internacionalmente aisladas, mal dotadas en términos materiales, que ejercían funciones impropias de los ejércitos y celosas de una autonomía que toma la forma de tutela del Estado. Si a esto se añade el fenómeno del terrorismo (que especialmente durante los primeros años de la transición tuvo como objetivo de sus atentados a los militares con la intención de desestabilizar el sistema), se obtiene el panorama de aquella situación.

En 1978 los españoles nos damos una Constitución democrática después de varias décadas de dictadura. La Constitución, por una parte, fija misiones para los ejércitos con arreglo a los criterios clásicos de la soberanía nacional y sitúa a las fuerzas armadas bajo la autoridad del Gobierno, que es quien dirige la política de defensa y la política militar del Estado. En segundo lugar, establece una clara distinción entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad del Estado, al extremo de que ni siquiera el cuerpo de seguridad de carácter militar (la Guardia civil), es citado en el supuesto constitucional que se refiere a las fuerzas armadas.

A partir de aquí comienza el proceso que he llamado de institucionalización. ¿Qué queremos decir con la idea de imbricación de las fuerzas armadas en las instituciones del Estado? Hay, en mi criterio, dos aspectos fundamentales: el primero, la

■ En las circunstancias estratégicas actuales, la defensa tiene características compartidas, y se ejerce muchas veces lejos de nuestras fronteras

* Presidente del Real Instituto Elcano

integración de la autoridad, es decir, a quién se atribuye la dirección de esa gran organización. El segundo se refiere a la distinción entre funciones de dirección y funciones de ejecución. Eso vale tanto para las grandes corporaciones en general, como para las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado. Y se refiere principalmente al poder ejecutivo.

En el momento de la transición española, debió definirse claramente en qué lugar de la jerarquía se ubican las autoridades fundamentales del Estado. En desarrollo de la Constitución, una ley de Criterios básicos de la Defensa Nacional, de 1980 y reformada en 1984, definió el papel del Presidente de Gobierno como autoridad superior de la Defensa, que hasta entonces correspondía a un órgano conjunto de carácter militar. De la misma manera, el Ministro de Defensa se configura como autoridad propia en asuntos de política militar y como delegado del Presidente en otros asuntos. Por su parte, los órganos colegiados militares pasan a ser órganos asesores y dejan de tener capacidad ejecutiva alguna.

Desde otra perspectiva, la posición institucional del poder legislativo suele ser una buena prueba de la madurez de los sistemas democráticos. El Parlamento tiene como funciones fundamentales la de legislar (por ejemplo, la ley anual del presupuesto), la de controlar al gobierno o la de constituirse en sede de los grandes debates nacionales. En este sentido, es muy importante que en los parlamentos existan comisiones que se ocupen específicamente de las temáticas relacionadas con la defensa y la seguridad. Sus grandes debates deben tener asiento en la Cámara: por ejemplo el reclutamiento, las decisiones sobre los grandes contratos de material, la definición en términos estratégicos del volumen que deben tener las fuerzas armadas de las próximas décadas, o cuando se cambia de modelo y se pasa de un ejército de conscripción a uno de carácter profesional. Los parlamentos europeos están teniendo, por ejemplo, un protagonismo creciente en el ámbito de la autorización de las intervenciones de los ejércitos en el exterior. Dado que en ocasiones la defensa se ejerce fuera de las propias fronteras, a la hora de enviar contingentes armados a desarrollar misiones en el exterior, suele haber una intervención que fija límites y condiciones y que, en definitiva, autoriza a los gobiernos para que se produzca el envío.

En cuanto al poder judicial, dicho sea para completar el cuadro, las fuerzas armadas suelen disponer de un sistema completo de jurisdicción, a veces extraordinariamente extenso, que debe ser integrada en un poder que en los sistemas democráticos se configura como poder único del Estado para juzgar los delitos. Esta confluencia, que en el caso español se alcanzó por medio del establecimiento de una Sala de lo Militar en el Tribunal Supremo de la Nación, debe ser garantizada sin perjuicio de la existencia posible de sistemas profesionalizados de ejercicio de la jurisdicción castrense para delitos específicamente militares.

Antes se ha dicho que, además de los problemas de institucionalidad, la cuestión relativa a las misiones de las fuerzas armadas tiene una importancia capital. Los ejércitos cumplen unas funciones que les corresponden tradicionalmente y por propia naturaleza: la defensa de la soberanía, de la integridad territorial, o la defensa del sistema, que formalmente se focaliza en el ordenamiento constitucional. Para ello se preparan y a ello responden su doctrina específica y los medios con que están dotados: una organización peculiar, basada en la jerarquía, en la disciplina y en la cohesión, un sistema logístico y un sistema de conexiones internacionales.

Sin embargo y por diferentes razones, a veces la organización militar desarrolla

■ Las dos grandes cuestiones son la institucionalidad y las misiones que deben tener las Fuerzas Armadas.



su trabajo en circunstancias de debilidad institucional de otras organizaciones fundamentales del Estado, de modo que se convierten en la única organización que puede asegurar el desempeño de determinadas funciones sociales que nada tienen que ver con la defensa. En esta situación, tienden a ocupar espacios vacíos, de modo que acaban incorporando un conjunto de misiones impropias, para las que no están entrenadas, que solo se justifican si son necesarias y se asumen de manera transitoria y que pueden provocar en los propios ejércitos un cierto cambio de naturaleza, con el peligro de hacer que olviden sus misiones específicas y se genere inevitablemente una cierta autonomía funcional.

El más importante problema en este campo es la línea gris que separa la relación entre fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad. En España, con el alejamiento de los ejércitos de las funciones de preservación del orden público, propias de un sistema de ausencia de libertades, ha habido que poner en marcha, por un lado, procesos de modernización de las fuerzas y cuerpos de seguridad que les permitan ser percibidas por los ciudadanos no ya como fuerzas represoras, sino como fuerzas de mantenimiento de la seguridad ciudadana. Pero la gran reforma fue la desmilitarización de la organización de las fuerzas de seguridad. Hasta 1986 los mandos eran militares, se formaban en academias militares, y la organización de la ejecución de las funciones era militar. Esta reforma se planteó con la conciencia de que no podían enfrentarse los problemas de la seguridad ciudadana desde la aplicación de doctrinas que están más centradas en otros ámbitos, que son los de defensa y seguridad global. Porque estos problemas globales deben ser enfrentados desde su complejidad que requiere el empleo de un conjunto de medios de carácter diplomático, económico, financiero, social y, por supuesto, llegado el caso de carácter militar.

Valga una referencia adicional: la coordinación de las fuerzas de seguridad federales o nacionales con aquellas que no son de ámbito estatal sino de ámbitos territoriales menores. Mientras que la defensa no puede transferirse a la región o al municipio, sin embargo, la función de protección de la seguridad ciudadana sí puede transferirse a otras organizaciones territoriales. Ello no significa forzosamente que, ante un problema real frente al que sea necesario emplear todos los recursos de la nación, deba prescindirse de las fuerzas armadas. Estas funciones pueden ejercerlas de acuerdo con la legalidad, cuando el gobierno así lo ordena, excepcionalmente, siempre que sean de carácter complementario, de apoyo, y claramente transitorias.

Una referencia final. Todo esto funciona si hay administraciones sólidas, potentes, y estables. Los procesos de modernización son muy largos, sometidos al vaivén de las mayorías políticas y para lidiar con ello se necesitan ministerios fuertes, con organizaciones potentes que permitan poner en práctica las medidas con el ritmo adecuado.

Pero, en el fondo, el mayor problema subyacente suele ser la ausencia de sociedades implicadas en la función pública defensa. Por eso la necesidad de transparencia en la puesta en práctica de esta política pública; por eso la necesidad de escuchar a los ciudadanos, informarles acerca de los problemas que hoy implica la seguridad global, hacerles partícipes de ellos y también la necesidad de poner en marcha programas intensos de formación de cuadros en esta materia: partidos políticos, militares, policía, quienes hacen opinión pública, académicos. Ser concientes de que no tenemos expertos en este terreno es el primer paso para resolver los desafíos que nos plantean la seguridad y la defensa, en este mundo tan cambiante.

■ Los procesos de modernización son muy largos, sometidos al vaivén de las mayorías políticas, y para lidiar con ello se necesitan ministerios fuertes, con organizaciones potentes que permitan poner en práctica la política.