

ASPECTOS POLÍTICO-SOCIALES DE LA PROFESIONALIZACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OCCIDENTE

Por MARÍA LUISA RODRÍGUEZ MOJÓN

Introducción

En los últimos años, varios países europeos están procediendo a una transformación de la fórmula de integración del personal de sus Fuerzas Armadas, alterando la que ha sido característica en Europa desde la Revolución Francesa. Este fenómeno, que estamos denominando «profesionalización», debe de estudiarse desde la perspectiva de su realización en un contexto muy específico, característico de este final del Siglo xx. En el medio político-social contemporáneo, tanto nacional como internacional, las fuerzas sociales y económicas han alcanzado un protagonismo de tal envergadura que su actividad interviene significativamente en los procesos de toma de decisiones de los Estados. Entre otras, en las de tipo internacional. La opinión pública se ha convertido en un factor de importante consideración para los políticos, cuando estos estudian las alternativas posibles para determinar sus medidas políticas concretas, dentro de la clásica estimación de «costes y beneficios».

Tradicionalmente, se ha venido considerando que las decisiones relativas a política internacional, y las de defensa, respondían a estimaciones básicamente relacionadas con la estructura del sistema internacional, y con la estrategia elegida por cada Estado en su búsqueda del interés nacional dentro de este sistema. En este esquema, el Estado, unitario y racional, era el único actor de la política internacional. Tales cualidades (la unidad y racionalidad de las decisiones emanadas del Estado) empezaron a ser cuestionadas ya en la década de 1960, pero solo en los ámbitos académi-

cos, ya que los políticos continuaron aferrados a ese modelo durante bastantes años más.

Kenneth Waltz, en su obra clásica «El Hombre, El Estado, y la Guerra», escrita a mediados de la década de 1950, se atrevía a romper el esquema anterior, analizando las causas de la guerra desde tres niveles: el del Hombre, el del Estado, y el del Sistema Internacional. En las conclusiones de su estudio afirmaba que «el tercer nivel describe el marco de la política internacional, pero si no tenemos en cuenta los niveles primero y segundo no podremos conocer las fuerzas que determinan las medidas políticas concretas; los niveles primero y segundo nos permiten describir las fuerzas que actúan en la política internacional, pero si no consideramos el tercero no será posible establecer su importancia ni predecir sus resultados» (WALTZ, 1954, 238).

Los trabajos contemporáneos sobre política internacional, van mucho más allá que el trabajo de Waltz, e incorporan a varios otros actores y perspectivas de análisis. No solo se estima necesario conocer las circunstancias personales de aquellos que deciden en nombre del Estado (nivel «hombre» de WALTZ) sino que también se valora la influencia de las organizaciones internacionales, de los grupos no-gubernamentales, ya sean grupos de presión, económicos, religiosos, etc. O incluso ilegales, como los movimientos guerrilleros o los traficantes de armas.

Los estudiosos responden así a una realidad innegable: los agentes económicos, la opinión pública, y los medios de comunicación, se han ido consolidando como actores cuyo impacto es evidente en el escenario internacional. En una sociedad democrática, los sondeos de opinión van a ayudar a los gobernantes a saber cuales pueden ser aquellas medidas políticas impopulares, y por lo tanto, con un alto coste personal en términos electorales.

Uno de los factores que más influjo han tenido para ese cambio han sido las relaciones transnacionales: aquellas en las que al menos uno de los agentes es un actor no gubernamental, y que implican el movimiento de bienes, tangibles o intangibles, a través de las fronteras entre los Estados. Keohane & Nye (1973. xvi) señalaban la existencia de, al menos, cinco efectos principales de las relaciones transnacionales sobre la política entre los Estados:

- 1) Cambios en las actitudes, opiniones y percepción, que tanto los miembros del gobierno como los ciudadanos podían tener sobre los miembros de los otros Estados (gobierno y ciudadanía) con los que se establece la relación.

- 2) Promoción del pluralismo internacional. En la medida en que resulta necesario reforzar la coordinación entre grupos de interés a nivel internacional.
- 3) Creación de vínculos de interdependencia entre las dos naciones, lo que, frecuentemente, obliga a los Estados a introducir cambios (a veces drásticos) en su política económica.
- 4) Creación de nuevos instrumentos de influencia entre los Estados. También como resultado de la interdependencia, y dentro de las formas usuales en estos casos. En algunas ocasiones, esta influencia mutua llega a ser tan importante que lleva a la integración, como consecuencia del interés de los Estados en reducir los costes adversos de la interdependencia económica, a través de una coordinación deliberada de la política. Este tipo de integración se está produciendo en este momento en Europa.
- 5) Finalmente, todo ello redundará en una pérdida de control por parte de los Estados, que se ven forzados a adaptarse a los requerimientos de los agentes económicos transnacionales, y de la organización económica internacional, respetando la dinámica autónoma de estas en lugar de dirigir de acuerdo con sus criterios políticos exclusivamente.

Estos procesos se inscriben dentro de otro proceso sociológico más amplio, característico de la segunda mitad del Siglo XX, que ha dado lugar a un creciente protagonismo de los actores pertenecientes a la «sociedad civil», entendida como un ente separado del Estado (1).

La decisión de profesionalizar las Fuerzas Armadas

Solo unos pocos países occidentales (miembros del Tratado del Atlántico Norte) habían eliminado la conscripción, para épocas de paz al menos, antes de la década de 1990: Estados Unidos y Gran Bretaña. En Canadá nunca hubo conscripción en épocas de paz. Sin embargo, a partir de 1991, varios gobiernos han planteado la eliminación de la obligatoriedad que tenían sus ciudadanos (varones) de entregar la actividad de un periodo de sus vidas a formar parte de las Fuerzas Armadas de la nación. Bélgica y Holanda se encuentran, en 1997, ya en plena transformación desde la fór-

(1) Para una explicación más amplia del concepto «sociedad civil», ver Cuadernos de Estrategia nº. 89. Madrid, 1997.

mula anterior hacia una nueva; Francia y España han anunciado su intención de llevar a cabo este cambio en un plazo breve.

Las razones por las que se explica esta decisión son prácticamente las mismas en todos los casos: el final de la guerra fría, y los nuevos requerimientos derivados de este escenario renovado. Estas circunstancias enfrentan a los Estados con la necesidad de considerar la organización de su defensa desde nuevas perspectivas. Dichas perspectivas se pueden clasificar en tres grupos: a) estratégicas; b) profesionales (relativas a la profesión militar); c) político-sociales.

Aspectos Estratégicos:

EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

La terminación del enfrentamiento nuclear entre dos bloques ideológicamente irreconciliables, y tecnológicamente capacitados para destruir completamente al otro, significó la terminación del peligro de una confrontación masiva y con graves consecuencias para toda la comunidad internacional. A nivel de la opinión pública occidental, también significó la lenta desaparición de ese sentimiento que se ha denominado «angustia nuclear»: la sensación de que los encargados de defender la seguridad estaban, de alguna manera, contribuyendo a construir un mundo altamente inseguro.

Desde una perspectiva exclusivamente estratégica, también ha significado la pérdida de un enemigo conocido y de unos riesgos calculados. Lo que da paso a la inseguridad y a la multiplicación de las posibilidades de enfrentamientos menores. Queda alterada la forma en que este estaba previsto durante las décadas anteriores: una invasión frontal y masiva por parte de un enemigo poderoso, tanto cualitativa como cuantitativamente. También se eliminó la certeza en cuanto al territorio en el que podría tener lugar una intervención armada: desapareció la «zona de operaciones OTAN», y cualquier lugar del mundo pasó a ser un posible escenario de operaciones.

Se estima que ha disminuido el peligro real e inmediato de escalada de las tensiones hacia una guerra abierta, de tipo amplio. Por lo tanto, otra consecuencia sería la desaparición de la necesidad de mantener grandes ejércitos, disponibles en todo momento para actuar en el caso de producirse un ataque masivo.

La rigidez de la bipolaridad ha sido sustituida por la complejidad y fluidez de la multipolaridad. La nueva situación ha sido definida como «menos

amenazadora, más complicada». Por otra parte, ha aumentado la capacidad de decisión de la Organización de las Naciones Unidas, en cuestiones de seguridad mundial.

LA GLOBALIZACIÓN

Este fenómeno es consecuencia del creciente protagonismo de los agentes transnacionales y del espectacular desarrollo de la tecnología. Significa que se está imponiendo la «sociedad civil», y que las variables utilizadas por los gobiernos para analizar sus alternativas se amoldan, en un grado muy superior al de otras épocas históricas, a esta situación, en la manera en que se ha descrito al comienzo de este trabajo.

Desde el punto de vista de la seguridad, la globalización multiplica el número y tipo de riesgos. Y también relanza el protagonismo de la ONU como plataforma de gestión y resolución de crisis en un entorno mundializado. Lo que obliga a los Estados a replantearse la forma de organizar su seguridad y su defensa, tanto desde la perspectiva nacional como desde la de los compromisos derivados de su pertenencia a la ONU, y a otras organizaciones internacionales.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El progreso del proceso de unificación de los países de Europa occidental, incluye la previsión de crear una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Aunque todavía no está claro el desarrollo de esta PESC, la Unión Europea ya ha manifestado su intención de que el proceso sea una realidad en un plazo de tiempo razonable, y, en combinación con la OTAN, se ha propuesto la creación de un «pilar europeo de la Alianza» con fuerzas «separables pero no separadas», así como de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (Declaración de Bruselas, 11 de Enero de 1994).

Tanto en la Declaración de Lisboa de la UEO, de 15 de Mayo de 1995, como en el documento «European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries» acordado en Madrid el 14 de Noviembre de 1995, se expresa claramente que la integración europea requiere una dimensión de defensa común autónoma. (GERE, F. 1997. 15).

Profesionales:

Desde la perspectiva de la profesión militar, todo el reajuste anterior ha tenido importantes repercusiones.

TAMAÑO Y ORGANIZACIÓN

La desaparición de un enemigo potentísimo, como era la Unión Soviética, muy cercano a las fronteras nacionales, se traduce, para los países europeos en general, y para los de la OTAN en particular, en primer lugar, en el convencimiento de que ya no hacen falta los ejércitos fuertes y numerosos que se mantenían durante la época previa. El caso de España es diferente, ya que sus planteamientos defensivos nunca coincidieron completamente con los de la OTAN, e incluso después de 1986 se mantuvo alejada de la presión psicológica que, durante décadas, prevaleció en los países que habían protagonizado la Segunda Guerra Mundial.

La participación en las nuevas tareas, responsabilidad de la ONU, de gestión de crisis, mantenimiento de la paz, y en general todas las operaciones fuera del territorio propio, ampliamente considerado (incluyendo la ampliación de la defensa de la nación a la defensa de la Unión Europea) implica cambios en varios niveles. Profesionalmente, cambios en la preparación de los mandos, en la organización de las unidades, y en el equipamiento de las mismas. Es necesario dotarlas de movilidad táctica y estratégica, de medios de mando y de comunicación despegables, con logística propia. Tienen que ser interoperativas, para poder integrarse en una unidad superior, o en el territorio en donde vayan a operar. Eso exige cambios tanto de mentalidad como en el adiestramiento (A. Arbós. 1996. 15).

LOS AVANCES TECNOLÓGICOS DEL FIN DE SIGLO

Otro aspecto fundamental es el de la incorporación de los avances tecnológicos al ámbito de la defensa. Los nuevos «sistemas de armas» implican la utilización de radares, un sistema de cálculo y tratamiento de la información, generalmente a través de computadoras, un tipo de munición que pueda ser guiada, y sistema de guía con capacidad de corrección de la trayectoria, generalmente a base de rayos infrarrojos o láser, o por radio. Lo que requiere una capacidad tecnológica muy avanzada y muy cualificada. Las comunicaciones y la informática protagonizan las actividades militares de finales del siglo XX.

Los satélites artificiales se han convertido en elementos imprescindibles dentro del mundo de las comunicaciones militares, cumpliendo varias funciones, entre las que destacan las de conectar al mando con bases situadas en tierra, mar, o el espacio. También sirven para tareas de reconocimiento fotográfico y óptico, para proporcionar datos meteorológicos, geodésicos y geofísicos (necesarios para controlar la trayectoria de los

misiles balísticos), para localizar y precisar la posición y la velocidad de cualquier blanco móvil, y para alertar sobre un posible lanzamiento de misil desde una distancia de hasta 10.000 kms.

Profesionalmente, el manejo de todo el material implicado en los procesos anteriores, requiere disponer de personal con una sólida formación educativa y cultural, susceptible de recibir, y dominar, un adiestramiento específico de gran calidad. También abre la puerta a la participación de personal civil en tareas de defensa (M. Rodríguez. 1990. 47-58). Se impone la primacía de la calidad sobre la cantidad.

Socio-Políticos:

La sociedad occidental de finales del Siglo XX está pasando por unas transformaciones profundísimas. Los países europeos han perdido buena parte de su primacía internacional.

FACTORES ECONÓMICOS

El ascenso económico de naciones situadas en otros puntos geográficos, y culturalmente muy diferentes, como Japón, China, e incluso los «dragones asiáticos», etc., ha alterado la primacía industrial y comercial de Europa occidental, que intenta contrarrestar su pérdida de competencia a través de la construcción de una unidad europea amplia y potente. Pero en este proceso hay que atravesar por etapas, y de momento la economía europea está relativamente débil. Los índices de desempleo superan a muchas previsiones pesimistas, los déficits presupuestarios son superiores a las necesidades financieras, y la demanda sigue bajando mientras los gobernantes se aprestan a realizar la fusión de sus monedas en una sola, y a conseguir un mercado único (C. Alonso Zaldívar. 1996. 179-232).

La «sociedad civil» europea está más preocupada por solucionar los problemas inmediatos que plantean las dificultades económicas que por apoyar a sus políticos en la construcción de una Política Exterior y de Seguridad Común.

Los agentes sociales pertenecientes a las clases que sufren directamente el impacto de la crisis derivada del cambio, esperan la continuidad del Estado de Bienestar, rechazado por los economistas, y cuyo replanteamiento ya ha sido abordado por los gobernantes. Rechazan los gastos en ámbitos que no parecen de inmediata necesidad: uno de ellos, el de la defensa. Acabada la guerra fría parece no haber riesgos propios que justifiquen el aumento de los presupuestos de defensa.

Con el ascenso de protagonismo de los factores económicos en comparación con los meramente políticos, la valoración de la seguridad de una nación también pasa por variaciones de tipo cualitativo, puesto que la consideración de los conflictos en términos de costes y beneficios impone preservar la paz a toda costa.

FACTORES PSICOLÓGICOS

Los jóvenes europeos, y norteamericanos, educados en una sociedad próspera, acostumbrados a la convivencia democrática y a la libertad, y enfrentados a un problema de empleo extraordinariamente complicado, en el que la competitividad es más fuerte que nunca, y los puestos de trabajo escasos, ven con gran desconfianza el hecho de participar gratuitamente en un servicio militar que les obliga a invertir una parte importante del tiempo de que disponen para incorporarse a la vida profesional. Servicio militar que, además, se desarrolla en un régimen de disciplina y obediencia considerablemente más estrictos de los habituales en su mundo civil, lo que, de alguna manera, les asusta.

Otros factores que difícilmente son vistos como prioritarios por los jóvenes son la construcción de una Política Exterior y de Seguridad Común europea, así como la gestión de crisis y operaciones de paz en otros países. Ambos implican desplazarse a territorios lejanos de sus hogares, para realizar un trabajo que no se deriva directamente de la defensa de un ataque, ni, aparentemente, impide la destrucción del bienestar de su nación. Aunque ambos son necesarios desde el punto de vista estratégico para los gobernantes, no son parte de lo que la sociedad normal considera sus intereses inmediatos. Los jóvenes no ven en estas actividades la acción de «tomar las armas para defender a la patria», que fue la base para la creación de los ejércitos de conscripción.

En su evaluación de las ventajas del ejército profesional en los Estados Unidos, L. J. KORB expresa esta actitud mental de la siguiente manera: «Las Fuerzas Armadas compuestas exclusivamente por voluntarios le proporciona a la nación una mayor flexibilidad en política exterior. La opinión pública muestra un grado mucho menor de aceptación a que nos involucremos militarmente en situaciones complejas cuando los soldados provienen del servicio militar» (L.J. KORB, 1985. 7).

A esto se añade la pérdida de sentimiento de la existencia de riesgos militares para la nación, por lo que se extiende una actitud de rechazo al cumplimiento de un servicio militar obligatorio, que, desde su punto de vista, no

es necesario. En algunos países se añade la sensación de «agravio comparativo» en la medida en que una parte de la juventud: las mujeres, no tienen que cumplir con esta obligación, aunque sí compiten por los puestos de trabajo; también sucede que, en ocasiones, algunos jóvenes varones son considerados «excedentes de cupo» y tampoco hacen el servicio militar. En Holanda, cada familia estaba obligada a enviar solamente a dos hijos, por lo que los que nacían después podían librarse de la obligación de cumplir el servicio militar. Considerando a la población globalmente, y quitando a mujeres e hijos terceros o más tardíos, las estadísticas señalaban que solo uno de cada cuatro jóvenes tenía la obligación de cumplirlo.

A lo anterior hay que añadir la consolidación del sistema político parlamentario, que garantiza el control de las decisiones relacionadas con la defensa por parte del legislativo, quitándole la prioridad al ejecutivo. El debate parlamentario, a su vez, las acerca al público en general.

Finalmente, vivimos un periodo en el que el crecimiento demográfico es muy escaso, e incluso en algunos países hay una regresión de la natalidad, por lo que el número de jóvenes culturalmente nacionales, disponibles para los ejércitos, disminuye en el mundo occidental. Naturalmente, la población no disminuye, pues las corrientes migratorias desde otros países son muy fuertes, pero los aspectos políticos de control de la seguridad se ven, debido a ello, alterados por la composición multiétnica de la ciudadanía.

La decisión gubernamental

En función de todas las razones que hemos repasado, la decisión de eliminar la conscripción en tiempo de paz, y de sustituir a las actuales Fuerzas Armadas por otras integradas exclusivamente por profesionales y voluntarios de corta duración, es la respuesta de los estadistas a los tres tipos de problemas que hemos visto hasta aquí. Los dos primeros responden al tratamiento racional de las decisiones relativas a la política internacional (FPDM). Pero la tercera ha impuesto limitaciones e indicado caminos nuevos, que los gobernantes han sabido incorporar al proceso decisorio.

Por una parte, se realizan cambios considerados consecuentes con el nuevo escenario estratégico de finales del siglo xx. Por otra, se intenta concentrar los esfuerzos económicos necesarios para mantener a las fuerzas armadas nacionales invirtiendo en mejoras profesionales, en capaci-

tación tecnológica e interoperativa, y en material adecuado a los requerimientos tecnológicos del momento. Y, por otra, se responde positivamente a las demandas sociales. Tanto en el sentido de planificar la evitación de enfrentamientos armados amplios, y altamente destructivos, como en el de retirarles a los jóvenes la obligación de regalar al resto de la sociedad una parte de su tiempo. Un tiempo especialmente importante en la medida en que se trata de los años claves para encontrar un acomodo profesional. En unos momentos de liberalización creciente de la economía, la conversión de las plazas necesarias dentro del ámbito de la defensa en puestos de trabajo, puede resultar una medida popular, que alivia el desempleo y atrae las simpatías del sector joven de la población.

Bibliografía

- ALONSO ZALDÍVAR, C.: 1996. «*Variaciones Sobre un Mundo en Cambio*». Madrid. Alianza Editorial.
- ARBÓS, A.: 1996. «*Reflexiones Sobre un Libro Blanco Español de la Defensa*». En Ejército nº 678. pp11-16.
- GERE, F.: 1997. «*Le Nuveau Contexte Stratégique*». En A La Veille De L'An 2000, Le Concept de Défense Français. Défense Nationale. Julio. Paris.
- KEOHANE, R & Nye, J.: 1973. «*Transnational Relations and World Politics*». Boston. Harvard University Press.
- KORB, L.J.: 1987. «*Military Manpower Training Achievements and Challenges for the Eighties*». En The All Volunteer Force After a Decade. Brownman, Little & Sicilia, Eds. Washington. Pergamon-Brassey's.
- RODRÍGUEZ, M.: 1990. «*Integración Militar en la Sociedad del Cambio Tecnológico*». En: La Profesión Militar desde la Perspectiva Social y Ética. Cuadernos de Estrategia nº 19. Madrid, Ministerio de Defensa.
- WALTZ, K.: 1954. «*Man, State, and War: a Theoretical Analysis*». Nueva York. Columbia University Press.