

*Salvador SánchezTapia*

*General de brigada del et; dcos ops en el cuartel general del NRDC-GR en Tesalónica (Grecia); doctorando en Universidad de Navarra*

*Correo: salvatapia@hotmail.com*

## DEFINICIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE MODELOS DE RELACIONES CÍVICO-MILITARES

## DEFINING A MODEL FOR ANALYSIS OF CIVIL-MILITARY RELATIONS PATTERNS

### **Resumen**

De acuerdo con el modelo que Huntington expuso en *The Soldier and the State*, unas relaciones cívico-militares (CMR) saludables serían aquellas que han encontrado un equilibrio entre dos imperativos — funcional y social— que maximiza la eficacia de las Fuerzas Armadas sin dañar la naturaleza democrática del Estado.

El mantenimiento de la estabilidad de un régimen de CMR requiere un seguimiento constante que identifique vulnerabilidades que pudieran alterar su equilibrio. Este artículo propone un procedimiento de análisis que permite evaluar modelos de CMR de forma comprensiva en apoyo de ese seguimiento. El texto propone el estudio de cuatro áreas —autonomía profesional, participación militar en el proceso de definición de la política de seguridad y defensa, relaciones de las Fuerzas Armadas con la sociedad, y neutralidad política de las Fuerzas Armadas—; define, para cada una de ellas, un punto de equilibrio óptimo entre imperativos, y dibuja, a la conclusión, un modelo «ideal» de CMR.

Para mostrar su validez, el modelo es aplicado al caso del Reino Unido y de Grecia. Finalmente, el artículo ofrece algunas conclusiones generales e identifica cuestiones abiertas a ulterior investigación.

## Palabras Clave

Relaciones Cívico-Militares, Autonomía Profesional, Política de Defensa, Sociedad, Neutralidad.

## Abstract

*Following Huntington's construct in *The Soldier and the State*, healthy civil-military relations (CMR) strike a balance between two imperatives -functional and societal- which maximizes military effectiveness without harming the democratic nature of the state. Maintaining the stability of a CMR pattern demands constant monitoring, so as to be able to identify flaws that might break the balance.*

*The paper proposes a model for analysis of CMR patterns that covers four areas: Professional Autonomy, Military Participation in Policy-making, Relation of the Military with its Civil Society, and Military Non-partisanship. It then tries to define the optimum point of balance in each area to outline how an "ideal" CMR profile should look like. The paper, then, applies the model to two cases that are compared against the proposed one. At the end, the paper draws some general conclusions and identifies issues left open for further research.*

## Keywords

*Civil-Military Relations, Professional Autonomy, Defense, Policy, Society, Non-Partisanship.*

*Definición de un procedimiento de análisis de modelos de relaciones cívico-militares*

## DEFINICIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE MODELOS DE RELACIONES CÍVICO-MILITARES

«La virtud es un medio entre dos vicios: uno representa un exceso, el otro un defecto».

Aristóteles, *Ética a Nicómaco*

### INTRODUCCIÓN

Es comúnmente aceptado que unas relaciones cívico-militares (CMR) saludables son esenciales para la estabilidad de los regímenes democráticos. Igualmente, unas relaciones enrarecidas entre civiles y militares producen o bien una ineffectividad de las Fuerzas Armadas, o bien unos militares que se convierten en amenaza permanente para las polis a las que se supone deben defender, y en cualquier caso derivan en un deterioro de la vida democrática del Estado.

El significado exacto de «saludable» puede variar, en función de las distintas culturas («lo que a uno cura a otro mata»), y está abierto a debate. A los efectos de este artículo, el término se refiere a una relación que ha encontrado un equilibrio óptimo entre los imperativos huntingtonianos *funcional* y *social*, que maximiza la eficacia profesional de las Fuerzas Armadas sin dañar la naturaleza democrática del Estado, aun cuando los cambios del entorno obliguen al sistema a adaptarse, y que se basa en una confianza, respeto y reconocimiento mutuos.

Los regímenes de CMR son dinámicos y varían en función de las circunstancias, externas e internas, generando entre tanto fricciones, hasta que el sistema vuelve a encontrar un nuevo punto de equilibrio y se adapta al entorno modificado. La estabilidad de un modelo de CMR, por tanto, no puede darse por supuesta, y debe nutrirse mediante un proceso constante de diálogo y negociación que debería preservar los principios fundamentales de la supremacía civil y la neutralidad militar.

Como parte de este proceso, el modelo de CMR requiere un seguimiento orientado a identificar vulnerabilidades y a introducir las medidas correctoras necesarias para recuperar la estabilidad y el buen estado general del sistema. Este seguimiento debe

---

1 HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957, p. 2.

2 ULRICH, Marybeth P., «Infusing Normative Civil-Military Relations Principles in the Officer Corps», en *The Future of the Army Profession*, Lloyd J. Matthews (ed.), Boston, MA: McGraw Hill, 2005, p. 656.

ser integral y metódico con el fin de no descuidar ninguna área que pueda generar inestabilidad.

Entre los numerosos estudios que tratan sobre las CMR no se encuentra una metodología que ayude al analista que desea efectuar dicho seguimiento. La literatura especializada es abundante, pero en su mayor parte aborda las CMR desde puntos de vista parciales, y no es posible encontrar trabajos que ofrezcan un modelo completo para el análisis de las CMR. Con todas sus limitaciones, este artículo propone un posible modelo de este tipo.

El artículo empieza presentando los fundamentos conceptuales del modelo y las cuatro áreas que se definen para centrar el estudio, sintetizadas con ingredientes tomados del análisis de algunos de los principales trabajos sobre relaciones cívico-militares. En los apartados siguientes desarrolla estas áreas y las aplica a dos democracias occidentales: el Reino Unido y Grecia<sup>4</sup>. En el último apartado, el artículo muestra las conclusiones y propone algunas cuestiones abiertas a ulterior investigación.

## MODELO PROPUESTO PARA EL ANÁLISIS DE LAS CMR

El modelo aquí propuesto es solo uno de entre los que pueden diseñarse para analizar metódicamente el estado de un determinado régimen de CMR. Sea cual sea su estructura, un modelo analítico debe cumplir ciertas condiciones.

---

3 Por mencionar a algunos autores, Desch aborda las CMR desde el punto de vista de la influencia de las amenazas externas en la calidad del control civil (DESCH, Michael, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1999). El trabajo de Finer sobre la intervención militar directa en política es un clásico de la literatura sobre CMR (FINER, Samuel Edward, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Middlesex, England: Penguin Books, 1972). En el estudio de Feaver y Herspring se analiza principalmente el nexo cívico-militar, comparando las relaciones cívico-militares con las de representado y representante (FEAVER, Peter D., *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), o como el ejercicio de una responsabilidad compartida (HERSPRING, Dale R., *Civil-Military Relations and Shared Responsibility: A Four-Nation Study*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2013). Janowitz y otros han considerado las CMR desde el punto de vista de la sociología (JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York City, NY: The Free Press, 1960). Agüero profundizó en la cuestión de la transición militar desde un régimen autoritario a uno democrático (AGÜERO, Felipe, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995). Podría citarse aquí a muchos otros autores.

4 Este artículo es parte de la tesis doctoral del autor sobre las relaciones cívico-militares en España. La elección de estos dos países responde a la necesidad de encontrar modelos de CMR que puedan compararse con el modelo ideal, así como con el caso de España. El Reino Unido y Grecia (democracias occidentales, potencias de tamaño medio, una de ellas con un pasado de dictadura militar) cumplen este criterio.

En primer lugar, debe ser completo y, como tal, debe considerar de forma holística todas las facetas que determinan la compleja cuestión de las CMR sin dejar áreas sin examinar. Asimismo, debería tener en cuenta a todos los implicados en una relación cívico-militar. En *On War*, Carl von Clausewitz caracterizó la guerra como una «paradójica trinidad» compuesta de violencia, oportunidad y subordinación a la razón, elementos que equiparaba principalmente al pueblo, al comandante y al gobierno. En un sentido más amplio, podemos seguir este esquema para identificar una trinidad en las CMR compuesta por la sociedad civil, las Fuerzas Armadas y las élites políticas. Curiosamente, Clausewitz describió también su interacción como una situación en la que los tres elementos tienen que mantener un equilibrio, «como un objeto suspendido entre tres imanes».

En segundo lugar, el modelo tiene que dar cuenta de los principios esenciales que sustentan el edificio de las relaciones cívico-militares, es decir, la supremacía civil y la neutralidad militar. Cualquier sistema de CMR tiene que preservar o incluso reforzar estos dos principios.

En tercer lugar, debe ser de aplicación universal. Cualquier análisis de CMR debería explicar el papel que desempeña la cultura en el modelo, algo que no siempre se ha tratado adecuadamente en los estudios de CMR. Cuestiones como que haya existido o no algún episodio histórico de militarismo en un Estado, la composición demográfica y étnica de este, o el sistema de creencias dominantes en la sociedad tiene un valor explicativo para comprender de dónde procede un modelo de CMR, y proporcionan una orientación útil que permite evitar errores a la hora de reformarlo. Para que el modelo sea útil, sin embargo, tiene que ser aplicable a cualquier régimen de CMR, independientemente del marco cultural en el que se inserte.

En cuarto lugar, el modelo tiene que proporcionar una referencia con la que se pueda comparar cualquier otro modelo. En otras palabras, debería ofrecer un sistema ideal de CMR. Si, como hemos sugerido antes, el buen estado general de un sistema de CMR se define en términos de equilibrio entre imperativos, entonces el modelo tiene que definir dónde se encuentra el punto ideal de equilibrio.

El modelo que proponemos cumple todos estos requisitos. Abarca la mayor parte de los temas recurrentes en la literatura sobre CMR y, para una mayor sistematización, los agrupa en cuatro áreas temáticas: Autonomía profesional, o gestión de la profesión (Área 1); Participación militar en el proceso de definición de la política de seguridad

---

5 CLAUSEWITZ, Carl von, *On War*, ed. y trad. por Michael Howard y Peter Paret, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, p. 89.

6 *Ibid.*

7 SCHIFF, Rebecca L., *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*, New York, NY: Routledge, 2009, p. 6. Bajo el epígrafe de «cultura», incluimos aquí aspectos con una influencia decisiva en la configuración de un modelo de CMR, como el sistema de valores, creencias y costumbres de la nación, su historia, o el entorno que lo rodea, tanto nacional como internacional.

y defensa (Área 2); Interacción de las Fuerzas Armadas con la sociedad (Área 3), y Politización o neutralidad política de las Fuerzas Armadas (Área 4).

Las áreas 2 y 3 analizan, respectivamente, el vínculo entre las Fuerzas Armadas y aquellos civiles a los que se confía la responsabilidad de ejercer el legítimo poder del Estado —lo que Snider denomina «el nexo cívico-militar»<sup>8</sup>—, así como el existente entre la sociedad civil y los militares que la defienden. El área 1 se centra en el control civil, analizando el nivel de autogestión de la profesión por parte de los militares, mientras que el área 4 evalúa específicamente el grado de neutralidad política de quienes llevan el uniforme.

En los apartados siguientes se examinarán las cuatro áreas. Un análisis exhaustivo de la literatura existente sobre las CMR ayudará a determinar los temas que deben ser considerados en cada epígrafe. El modelo se aplicará posteriormente a los casos del Reino Unido y Grecia, dos democracias occidentales con distintas trayectorias de militarismo que ofrecen modelos comparables entre sí y con el modelo definido como ideal.

### *Área 1: autonomía profesional (gestión de la profesión)*

En el ámbito de las relaciones cívico-militares, la expresión «autonomía profesional» alude a la libertad de las Fuerzas Armadas para decidir sobre sus asuntos profesionales sin interferencias o presiones de agentes externos, por los cuales entendemos, naturalmente, a sus dirigentes políticos. El término puede considerarse de dos maneras: política e institucional. La primera coincidiría con la independencia e incluso el desafío al control civil. En este planteamiento hay un supuesto, no solo de independencia militar frente a los dirigentes políticos, sino incluso de superioridad de los primeros frente a los segundos, siendo la autonomía una variable que depende del grado en que las Fuerzas Armadas están decididas a despojar a los civiles de sus prerrogativas políticas y reclamarlas para sí. Dicho de otro modo: las Fuerzas Armadas pueden graduar la autonomía a voluntad, con la única limitación del autodomínio que se quieran imponer.

Tal interpretación de la autonomía, que supone unos militares en confrontación con el liderazgo político y deseosos de usurpar las responsabilidades compartidas en el nexo cívico-militar, es muy infrecuente en los Estados democráticos y más propia de regímenes autoritarios o de Estados en transición hacia la democracia. Lo más habitual es que la autonomía profesional se presente en forma de autonomía institucional, una interpretación que se refiere a ella como exclusividad e independencia profesional<sup>9</sup>.

8 NIELSEN, Suzanne C. y SNIDER, Don M., «Introduction», en *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2009, p. 3.

9 PION-BERLIN, David, «Military Autonomy and Emerging Democracies in South America», *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 1 (October 1992), p. 85.

10 *Ibid.*, p. 84.

La autonomía institucional no pone en duda la supremacía civil, ni niega la existencia de una relación de representante-representado entre militares y civiles. Sin embargo, aboga por la existencia de un ámbito reservado a los profesionales de las Fuerzas Armadas en el que deberían gozar de la libertad de gobernar autónomamente la institución como una entidad con su propia personalidad y sus intereses específicos. También predica unos límites bien definidos, que deben ser mutuamente respetados, entre las respectivas responsabilidades de civiles y militares. Este es el tipo de autonomía examinada en este artículo.

No existen Fuerzas Armadas en el mundo occidental que disfruten de una autonomía profesional absoluta, en el sentido de una total independencia de la supervisión por parte de un organismo civil. Ello eliminaría de la ecuación de las CMR el desigual «tira y afloja» que civiles y militares necesitan mantener para determinar el punto óptimo de equilibrio entre los imperativos social y funcional, dejando enteramente la decisión de dónde encontrar ese equilibrio en manos de los militares, lo que podría llevar bien a una perjudicial búsqueda de la eficacia militar a ultranza, o bien a unas Fuerzas Armadas débiles, achacosas e inefectivas bajo el autodomínio impuesto por unos militares demasiado tímidos para desafiar o desagradar a sus dirigentes civiles.

En el otro extremo, una absoluta falta de autonomía supondría el riesgo, a la larga, de convertir el instrumento militar en algo inútil si los civiles decidieran ignorar las demandas del imperativo funcional. Además, podría dañar la autoestima de los miembros de las Fuerzas Armadas y causar desapego hacia la institución por parte de la sociedad. Por otro lado, muy probablemente derivaría en la politización de las Fuerzas Armadas por parte de civiles que podrían estar tentados de usar a los militares como arma en sus luchas políticas o de asegurarse un control absoluto sobre ellas escogiendo a simpatizantes para ocupar los rangos superiores de la jerarquía militar.

La mayor parte de la literatura sobre las CMR admite la necesidad de conceder a las Fuerzas Armadas un determinado grado de autonomía, e incluso lo considera deseable. Autores como Huntington y Bland, entre otros, abogan por la necesidad de reservar algunas parcelas a la autonomía militar<sup>11</sup>. Por el contrario, otros estudios ven la autonomía militar con malos ojos y la rechazan como algo no deseable y contrario a unas saludables CMR democráticas<sup>12</sup>.

11 Huntington sitúa la autonomía profesional en el centro de su idea tan querida del control *objetivo*. HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State*, p. 83. Bland, por su parte, considera que en un contexto de responsabilidad compartida entre civiles y militares, los primeros deben dejar a los segundos los asuntos como la doctrina y disciplina militar, la planificación operativa, la organización interna, los ascensos por debajo del rango de los oficiales generales, y la dirección táctica de las unidades durante las operaciones (BLAND, Douglas L., «A Unified Theory of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 26, n.º 1 (Fall 1999), p. 19).

12 SERRA, Narcís, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. New York, NY: Cambridge University Press, 2010, p. 26.

Pese a esta falta de unanimidad, la evidencia empírica indica que en la mayoría de las democracias occidentales las Fuerzas Armadas disfrutaban de un cierto grado de libertad para autogobernarse, lo que surge de la necesidad de profesionalizar la gestión de la guerra, cada vez más compleja<sup>13</sup>. Así, la cuestión práctica de la autonomía militar no es tanto si debería concederse o no, sino cuánta debería conceder un Estado a sus militares.

No existe un grado de autonomía predeterminado que haya que conceder y mantener con el fin de que un Estado democrático garantice un régimen estable de CMR, ni un «derecho» de las Fuerzas Armadas a la autonomía militar. El grado del que disfruten es algo que la sociedad civil debería decidir sin ninguna presión por parte de los militares pero, idealmente, en colaboración con ellos. La definición de ese límite dependerá en gran medida de la confianza que tenga la sociedad civil en la institución militar que, a su vez, está relacionada con el papel que los militares han desempeñado históricamente en la escena política del Estado, y con la existencia, en su caso, de episodios de militarismo en el pasado.

El grado de autonomía de las Fuerzas Armadas puede estimarse examinando el modo en que se toman las decisiones en tres ámbitos clave: personal, materiales e infraestructuras, y funciones, normas y procedimientos. El primero incluye aspectos como el acceso a la profesión, la Formación Militar Profesional (PME), los ascensos y nombramientos o la justicia militar. La segunda área considera el modo en que las Fuerzas Armadas adquieren sus principales sistemas armamentísticos. Finalmente, la tercera examina la definición de las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas, los códigos de conducta, la doctrina o los procedimientos administrativos internos.

En un extremo encontramos modelos de CMR que niegan a las Fuerzas Armadas cualquier grado de autonomía profesional, por limitada que sea. En estos regímenes, todas las decisiones las toma la sociedad civil, sin dar voz en ellos a los militares o haciendo caso omiso sistemáticamente de sus indicaciones. En este modelo, los políticos fijan los criterios de acceso a la profesión militar y determinan el currículo en las instituciones educativas; definen los criterios para el ascenso al generalato e imponen a sus candidatos o manipulan de forma habitual las recomendaciones de los profesionales; toman las decisiones sobre los principales sistemas armamentísticos sin la debida consideración a los requisitos operativos propuestos por el personal técnico; y les fuerzan a aceptar decisiones sobre el código de conducta, funciones y misiones, o en otras cuestiones administrativas.

En el extremo de la autonomía absoluta estarían los regímenes de CMR en los que las Fuerzas Armadas pueden tomar decisiones sin la menor interferencia civil en todos y cada uno de los campos considerados como propios, y se encuentran en una posición de fuerza porque la sociedad civil es débil y teme al poder militar, porque descuida las cuestiones militares o porque tiene una confianza ciega en ellos.

---

<sup>13</sup> KOHN, Richard H., «How Democracies Control the Military», *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 4 (1997), p. 142.



El punto ideal de equilibrio reside en algún lugar intermedio. En un modelo ideal de CMR, los civiles confían en las Fuerzas Armadas y ejercen un control laxo del tipo *laissez faire, laissez passer* sobre la gestión militar de la profesión, con tan solo intervenciones esporádicas para corregir ligeras desviaciones. Ello requiere de un sólido marco institucional con una clara cadena de mando para supervisar la institución y, sobre todo, unos civiles que entiendan a las Fuerzas Armadas, su función y sus necesidades profesionales, y a unos militares que sientan un verdadero respeto por la legitimidad de sus dirigentes políticos y no se aprovechen de ese control laxo para «eludir la realización de sus obligaciones» en el sentido en que Feaver utiliza el término *shirk*<sup>14</sup>.

En un modelo ideal de CMR, el sistema promueve que los individuos que asuman las responsabilidades inherentes a los diversos rangos del generalato sean elegidos en base a criterios profesionales de méritos y potencial. En ese modelo, la Formación Militar Profesional facilita el intercambio con la sociedad civil, concede igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos independientemente de su extracción social, deja en manos de los militares la responsabilidad de determinar currículos coherentes con los principios de unas CMR democráticas, y facilita una integración en la sociedad sin problemas para aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que no deseen seguir una carrera militar.

En lo que se refiere a las adquisiciones y el equipamiento, el régimen ideal de CMR se interesa por las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas —ajustadas a las funciones y misiones determinadas a nivel político—, e intenta satisfacerlas de verdad, dentro de las posibilidades presupuestarias. Las consideraciones políticas no merman la eficiencia general de las Fuerzas Armadas.

Esta capacidad de autogestión se ve correspondida con un escrupuloso respeto hacia los principios de las CMR democráticas. Los militares no la utilizan para eludir sus responsabilidades, o para imponer a los civiles unos intereses particulares que no sirven a los intereses generales de la ciudadanía. Cualquier desviación de esta norma se autocontrola de forma eficaz y adecuada.

La aplicación del modelo a los casos del Reino Unido y Grecia arroja una información interesante sobre sus respectivos regímenes (Tabla I). No es de extrañar: las Fuerzas Armadas del Reino Unido pueden presumir de un historial intachable de respeto a la supremacía civil, mientras que la corta historia de la Grecia moderna está jalonada de casos de intervención militar en la política, el último muy reciente, de 1967 a 1974.

En el terreno de la gestión de los recursos humanos, el análisis del régimen británico de CMR muestra cómo el Gobierno, probablemente debido al alto grado de confianza que deposita en la subordinación de las Fuerzas Armadas, ejerce un control laxo sobre las decisiones militares. Naturalmente, la sociedad civil tiene la llave de esas decisiones y conserva la capacidad de vetarlas, revocarlas o modificarlas, pero solo la pondrá en práctica en circunstancias extraordinarias.

---

<sup>14</sup> FEAVER, Peter D., *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003, p. 55.

Algunos ejemplos como la decisión bastante informal tomada por el jefe de Estado Mayor de la Defensa del primer ministro Blair de designar al general *sir* Richard Dannatt como jefe del Estado Mayor del Ejército británico (CGS) sin ni siquiera consultárselo<sup>15</sup> indicarían lo cómodos que se encuentran los políticos en el Reino Unido sobre la adhesión de sus militares a los principios de las CMR democráticas.

El ámbito de la Formación Militar Profesional (PME) en el Reino Unido muestra un significativo nivel de permeabilidad entre los sistemas educativos militar y civil. El currículo de la formación para oficiales garantiza un contacto intenso y frecuente con los civiles —tanto alumnos como profesores—, y ofrece una combinación de asignaturas militares y civiles, así como títulos civiles, que favorecen el conocimiento y el entendimiento mutuos y facilitan la integración en el mercado laboral general para aquellos que no deseen continuar en las Fuerzas Armadas.

Las adquisiciones y el equipamiento (P&A), junto con la justicia militar, son dos áreas en las que los recientes cambios han modificado el régimen de CMR, en este caso reduciendo el margen de autonomía militar. En la primera, el Ministerio de Defensa introdujo en 2011 una reforma integral de los procedimientos de adquisiciones y equipamiento con el fin de adoptar un enfoque más formal para incrementar la eficacia del sistema. La reforma se hizo a expensas de los militares, que vieron reducida su capacidad de influir en las decisiones sobre armamento y material tomadas a nivel político, estableciendo una separación más clara entre el cliente y el proveedor.

En el caso de la justicia militar, la transformación se ha realizado de dos formas: *civilización y juridificación*<sup>16</sup>. Mientras que la primera es poco más que una adaptación a los procedimientos civiles con consecuencias insignificantes para el modelo existente de CMR, la segunda implica la introducción de una autoridad judicial independiente en las resoluciones que hasta el momento tomaba la cadena militar de mando. Ese fue el caso, por ejemplo, de la decisión de aplicar las disposiciones de la Ley de Derechos Humanos británica<sup>17</sup> a los militares incluso en el transcurso de las operaciones.

En el caso de Grecia, el régimen actual de CMR está determinado por dos factores principales que operan en direcciones opuestas. Por una parte, está directamente vinculado a la restauración del gobierno democrático a mediados de la década de los setenta, tras unos siete años de dictadura militar que terminó con unas Fuerzas Armadas divididas y desacreditadas debido a la pobre gestión de los asuntos públicos del país. Por otra parte, se ha visto decisivamente influenciado por la percepción general de una amenaza externa a la seguridad del país procedente de Turquía.

---

15 INGHAM, Sarah, *The Military Covenant. Its Impact on Civil-Military Relations in Britain*, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2014, p. 123.

16 RUBIN, G. R., «United Kingdom Military Law: Autonomy, Civilianisation, Juridification», *The Modern Law Review*, vol. 65, n.º 1 (January 2002), p. 37.

17 ROWLINSON, Simon P., «The British System of Military Justice», *The Air Force Law Review*, vol. 52 (2002), p. 20. La Ley de Derechos Humanos es una norma introducida por el Gobierno laborista en 1998 para adaptarse a la legislación europea sobre derechos humanos.

Tras 1974, el modelo se reformó para adaptarlo a los parámetros de las relaciones cívico-militares democráticas. La reforma vistió a Grecia con todas las galas de unas CMR democráticas, dotando al país de una sólida estructura institucional que garantizaba la supremacía civil sobre la militar. Se creó un Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa (KYSEA) plenamente bajo control civil y se le concedió autoridad para decidir sobre asuntos clave de seguridad, así como sobre ascensos y nombramientos.

	Reino Unido	Grecia
Antecedentes de participación militar directa en política	No hay antecedentes históricos de amenaza directa al principio de supremacía civil.	Dictadura militar en 1967-1974. Las Fuerzas Armadas llevaron a cabo una transición a la democracia desde una posición de debilidad.
Ascensos al generalato y nombramientos a puestos de importancia	Laxo control civil garantizado por el establecimiento de normas en el Consejo de Defensa y a condición de que no haya ningún ascenso sin la aprobación del secretario de Estado (Ministerio de Defensa). Prevalecen los criterios profesionales. Los militares disfrutaban de una gran libertad de acción para seleccionar y recomendar a oficiales para ascensos o puestos destacados. Escasa interferencia política.	Las decisiones sobre ascensos en los rangos de 1 y 2 estrellas se toman a nivel de cada uno de los Ejércitos y son aprobadas por el ministro de Defensa. Para los generales de 3 estrellas o más se requiere la aprobación del primer ministro. Todas las decisiones requieren sanción presidencial. El sistema está sujeto a frecuentes interferencias políticas.
Formación Militar Profesional (PME)	El Ministerio de Defensa supervisa la Formación Militar Profesional. Su Comité de Dirección (DB) decide acerca de los asuntos estratégicos. El jefe de Personal de Defensa (CDP), un militar que depende del Comité de Dirección, fija la política general. Los detalles y la gestión cotidiana quedan en manos de los distintos Ejércitos. El sistema requiere titulaciones civiles o apoya su obtención en los distintos niveles. La transición a la vida civil es relativamente sencilla. Alto grado de interacción cívico-militar. Los alumnos civiles y militares comparten aulas en algunas instituciones en todos los niveles.	El sistema de Formación Militar Profesional se reformó en 1974. Los currículos estaban despolitizados. Acceso a la profesión ajustado a los Exámenes Panhelénicos de Ingreso a la Universidad (civiles). Desde 2010, la Formación Militar Profesional facilita la interacción con los civiles, y promueve la educación civil de los oficiales. No es frecuente la transición temprana a la vida civil. Supervisión general a nivel ministerial. Los Estados Mayores y las instituciones de Formación Profesional Militar gozan de amplia libertad para definir los programas.
Justicia militar	Sistema de justicia militar propio controlado por un tribunal civil, el Tribunal de Apelaciones Militares. El sistema se encuentra bajo presiones externas de <i>juridificación</i> y <i>civilización</i> que restringen la autonomía de los militares.	Consagrada en la Constitución (art. 96) y dotada de gran autonomía. Sistema reformado en 1995 para aumentar la imparcialidad y restringir su aplicación a miembros de las Fuerzas Armadas. Sistema de recursos ante una instancia civil en casación, sin autoridad para revisar fallos de instancias (militares) previas.

	Reino Unido	Grecia
Adquisiciones y equipamiento (P&A)	La normativa y procedimientos de adquisiciones y equipamiento se reformaron en 2011 para aumentar la seriedad y eficacia económica del sistema, reduciendo la influencia militar y aumentando la separación entre proveedor y cliente. El asesoramiento militar se tiene en cuenta en distintas fases del proceso.	El primer ministro, a través del KYSEA, decide sobre las adquisiciones y el equipamiento. Las Fuerzas Armadas pueden influir en las decisiones a lo largo de todo el proceso. Sistema sujeto a influencia y presiones externas.

Tabla I - ÁREA 1. Autonomía militar (gestión de la profesión).

La transición sin sobresaltos en el modelo de CMR fue posible por un cambio en la percepción del entorno de seguridad que hizo pasar a las Fuerzas Armadas desde su papel interno de lucha contra el comunismo tras la guerra a una función externa para contrarrestar la amenaza turca. Esta nueva orientación externa de las Fuerzas Armadas facilitó la democratización del modelo de CMR pero, paradójicamente, permitió a los militares conservar elevados niveles de autonomía.

En el área de la autonomía militar en Grecia, consecuentemente, la imagen que resulta es un tanto irregular, con ámbitos bajo una férrea supervisión civil y otros en que los militares gozan de un alto nivel de autonomía sin apenas oposición por parte de las élites políticas. En lo que se refiere a los ascensos y nombramientos, aunque siguiendo por lo general criterios de competencia profesional y méritos, suele haber interferencias en el sistema por parte de interesados externos que tratan de influir en las decisiones por razones políticas o particulares, o que alteran las recomendaciones militares para imponer a candidatos de su gusto. La dimisión del jefe de Estado Mayor del Ejército, el general Ziazias, en 2012, es testimonio de esta interferencia y del grado de politización relativamente alto en los niveles superiores de las Fuerzas Armadas<sup>18</sup>.

En el resto de los ámbitos que completan el área, el modelo heleno muestra un control civil nominal sobre los procesos y decisiones, pero también un alto nivel de autonomía militar. Los civiles —tanto políticos como el público en general— raramente desafían las decisiones militares, en parte porque son aceptadas como justificadas teniendo en cuenta el entorno de seguridad que rodea al país, en parte porque los civiles no están familiarizados con las cuestiones de seguridad, y porque el Parlamento no tiene capacidad para ejercer un control efectivo sobre el Gobierno y sus agentes.

<sup>18</sup> En julio de 2012 el general Ziazias renunció a su puesto como jefe de Estado Mayor del Ejército horas antes de una reunión programada del KYSEA. Supuestamente, en esa reunión, el recientemente nombrado Gobierno de Samarás iba a imponer algunos ascensos y nombramientos sobre los nombres propuestos por los jefes de Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos. La decisión, que incluía asimismo la vuelta a la vida activa de algunos oficiales retirados en 2011, fue considerada inaceptable para Ziazias. El general decidió hacer pública su dimisión, afirmando que era por motivos «relacionados con la ética y la dignidad, tanto personal como del Ejército». Hay que señalar que el nombramiento de Ziazias para el puesto por el primer ministro Papandréu poco más de seis meses antes había sido igualmente controvertido.

En cuanto a la Formación Militar Profesional, por ejemplo, el Gobierno introdujo profundas reformas en 1983 para ajustar el acceso a la profesión a los mismos parámetros del sistema general de educación, para ampliar la base social de las Fuerzas Armadas y para despolitizar el currículo de las academias. Sobre esta base, Grecia ha desarrollado un sistema de Formación Militar Profesional que confiere a los militares una amplia autoridad para decidir sobre el currículo y los programas educativos detallados.

Algo similar puede decirse de la justicia militar y de los procedimientos de adquisiciones y equipamiento. Respecto a la justicia, el sistema fue reformado en 1995 con el fin de mejorar su independencia e imparcialidad. Pese a ello, sin embargo, el sistema sigue concediendo a las Fuerzas Armadas una amplia autonomía para juzgar al personal militar, incluso para los delitos no militares, y mantiene un débil vínculo con el sistema judicial general del país, dando oportunidad de un segundo recurso al Tribunal Supremo, aunque solo en casación y sin la posibilidad de revocar el fallo de los tribunales militares a excepción de los errores procedimentales.

En relación con las adquisiciones y el equipamiento, los militares tienen muchas maneras y oportunidades de influir en el sistema y obtener el equipamiento que quieren sin tener que dar cuentas realmente a un Parlamento bastante débil. Esa influencia comienza con el papel central que desempeñan las Fuerzas Armadas en la evaluación de la amenaza y de los requisitos operativos necesarios para afrontarla, continúa con su participación activa en el proceso para definir los programas de desarrollo y modernización (EMPAE) a medio plazo y para decidir sobre las adquisiciones<sup>19</sup>, y termina con su influencia en la evaluación de los sistemas ya adquiridos.

## *Área 2: participación militar en el proceso de definición de la política de seguridad y defensa*

Entre los distintos vínculos existentes en la trinidad de los actores que participan en las CMR, son particularmente relevantes los que relacionan a los rangos más altos de las Fuerzas Armadas con sus dirigentes políticos. Es en el nexo cívico-militar donde se materializa el control civil, y donde se establece el tono general de la relación cívico-militar, de modo que puede decirse que las relaciones cívico-militares en un Estado son tan buenas como lo sea su nexo cívico-militar.

Una responsabilidad clave de ese nexo es la provisión de seguridad que, a su vez, demanda la elaboración de una política sólida, un esfuerzo que hoy en día resulta aún más complicado de por sí debido a la naturaleza multifacética del entorno de seguridad.

---

<sup>19</sup> Las decisiones sobre adquisiciones y equipamiento se toman en el KYSEA.

A pesar del hecho de que la seguridad se define actualmente cada vez más en términos que trascienden un enfoque puramente militar, las Fuerzas Armadas continúan siendo, por excelencia, quienes proporcionan la seguridad al Estado. Dadas las graves consecuencias que tiene en la vida y en el bolsillo de los ciudadanos, la decisión de enviar a las Fuerzas Armadas debe ser sopesada cuidadosamente, y su empleo debe estar sujeto a las exigencias técnicas de un instrumento tan complejo y letal. El militar, por tanto, como experto en el uso de la fuerza, debe tener voz en el proceso establecido para elaborar la política de seguridad, en pie de igualdad con el resto de agentes de la comunidad de seguridad. Una buena integración del militar en el debate sobre seguridad, si se mantiene en los límites de unas CMR democráticas, facilita la inclusión de la estrategia militar en el nivel superior de la estrategia y política general de seguridad. No garantiza que la política se vaya a analizar adecuadamente pero, al menos, posibilita ese análisis exhaustivo.

La definición de la política de seguridad es un proceso político que entraña conflicto y negociación<sup>20</sup>. Al participar en ella, el militar abandona la esfera castrense para entrar en el terreno político. En su papel de colaborador en el proceso, debe desarrollar su perspicacia política para captar los entresijos y las limitaciones de la política. Debe también aportar el mejor asesoramiento del que sea capaz, exponiendo las soluciones militares y el punto de vista del técnico sin abogar abiertamente por ninguna de ellas, con el fin de no constreñir innecesariamente al político en su decisión o de satisfacer solo los intereses corporativos de los militares. Debe ser escuchado, no solo por ser un miembro legítimo de la comunidad de seguridad, sino porque negarle la palabra en el proceso priva a los ciudadanos de su derecho a tener la mejor política posible.

En el transcurso de su participación, el militar tiene que intervenir en el debate político y, al mismo tiempo, tener cuidado de no traspasar los límites de lo que es aceptable en las relaciones cívico-militares. Si abandona su papel de colaborador honesto en el proceso, técnicamente competente y desinteresado, pronto será visto tanto por los políticos como por los ciudadanos con el mismo cinismo con el que miran a otras instituciones<sup>21</sup>.

Para valorar la salud de un modelo de relaciones cívico-militares en esta área, queremos fijarnos en el propio proceso con el fin de comprobar si está institucionalizado o no, y si los militares participan en él como miembros; si deja un espacio razonable para el asesoramiento militar, y si esas recomendaciones se toman en consideración, no necesariamente si son aceptadas.

El análisis debería considerar igualmente la calidad de la participación. Para elaborar buenas políticas se requiere de élites políticas bien formadas en materia de seguridad

20 SZAYNA, Thomas S., et al. *The Civil-Military Gap in the United States. Does It Exist, Why, and Does It Matter?* Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2007, p. 20.

21 BROOKS, Risa A., «Military and Political Activity in Democracies», en *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009), p. 216.

y no contaminadas por prejuicios ideológicos sobre el uso de la fuerza. Un liderazgo político débil o inepto es una invitación a la usurpación militar en este terreno<sup>22</sup>. Se requiere también que el militar tenga inteligencia política y sea capaz de proporcionar un asesoramiento sincero, sin traspasar los límites de lo aceptable para unas CMR democráticas, y con la certeza de que sus recomendaciones van a ser escuchadas<sup>23</sup>.

Finalmente, el análisis debería fijarse en la existencia de normas para gestionar la disconformidad. El desacuerdo legítimo es una parte inevitable en cualquier proceso colaborativo de toma de decisiones<sup>24</sup>. La cuestión es lo que hacen los militares en caso de serio desacuerdo con la política adoptada: ¿se utiliza la dimisión como forma de mostrar el disentimiento? ¿Es algo que se hace discretamente, o se publicita como una manera de ejercer presión en los políticos y desestabilizar la autoridad civil?

El régimen ideal en este ámbito se encuentra entre ambos extremos. En un extremo, podría haber un modelo de CMR, generalmente no institucionalizado, en el que el militar no participa en absoluto, o en el que sus aportaciones apenas son consideradas por unas élites políticas ignorantes en los asuntos de seguridad y guiadas por prejuicios ideológicos sobre los militares. La elaboración de las políticas es caótica, no sigue ningún método, la realiza un grupo reducido de agentes de confianza y, por tanto, dichas políticas no se analizan apropiadamente. El resultado dista de ser óptimo.

En el otro extremo encontraríamos un proceso igualmente no institucionalizado, dominado por el imperativo funcional, y en el que se le da demasiada voz al militar. En dicho modelo, este utiliza su posición dominante en calidad de asesor técnico para abogar por determinadas opciones e influir en los resultados de las políticas de un modo que sirva a los intereses particulares de las Fuerzas Armadas —o de una parte de ellas— por encima del interés general. Las decisiones las toma un pequeño grupo de individuos y reflejan sistemáticamente el punto de vista militar, haciendo caso omiso de otras aportaciones legítimas. Puesto que las decisiones suelen satisfacer al militar, apenas hay disconformidad; cuando esto ocurre, el militar emplea cualquier método —incluida la dimisión— para presionar a los políticos.

En el modelo ideal, existe un procedimiento —formalizado o no— para la definición de la política de seguridad que considera metódicamente todos los aspectos de los desafíos en materia de seguridad a los que se enfrenta el Estado, y que da voz a todos los agentes de la comunidad de seguridad. Los encargados de la formulación de las políticas, formados en asuntos de seguridad, escuchan y sopesan adecuadamente el asesoramiento técnico del militar. El proceso se desarrolla en un ambiente de cooperación que favorece un sincero intercambio de ideas. El militar no utiliza su

22 BLAND, Douglas L., «Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 27, n.º 4 (Summer 2001), p. 535.

23 ULRICH, «Infusing Normative Civil-Military Relations Principles», 665.

24 *Ibid.*, 663.

posición como experto técnico como ventaja para promover sus intereses corporativos. La disconformidad se gestiona internamente, incluso en caso de dimisión.

La aplicación del modelo al Reino Unido y a Grecia (Tabla II) muestra cómo ambas naciones han institucionalizado procesos para la formulación de las políticas de seguridad, entendidas de forma distinta debido a sus respectivas culturas políticas. En estos dos países, el proceso se halla bajo el control democrático de sólidas instituciones políticas, si bien en el Reino Unido está menos regulado, lo que concuerda con una cultura política poco amiga de la preceptiva legislación.

Tradicionalmente, en el Reino Unido, debido a su bajo nivel de normativización, el proceso ha sido ágil y eficiente. También ha dado lugar a roces y contradicciones, ya que se basa en gran medida en juicios y relaciones personales<sup>25</sup>, lo que lo hace vulnerable a crisis de confianza entre los políticos y los oficiales militares de alto rango<sup>26</sup>.

El sistema británico mantiene una separación de funciones típicamente huntingtoniana entre políticos y militares, en virtud de la cual los primeros marcan objetivos políticos y consiguen recursos a nivel nacional, mientras que los segundos dirigen operaciones militares para alcanzar los objetivos fijados a nivel político.

Las experiencias de Iraq y Afganistán mostraron de varias maneras las vulnerabilidades del sistema. Por ejemplo, dejaron patente la falta de un entendimiento común de las funciones y responsabilidades de los principales actores<sup>27</sup>, o una insuficiente supervisión política de las actividades militares *a priori* a nivel táctico, pero con importantes consecuencias estratégicas y políticas.

Para corregir estas deficiencias, el Gobierno británico inició una revisión del proceso de formulación de las políticas, finalizada en 2015, con objeto de racionalizar su estructura, clarificando la asignación de responsabilidades y aumentando su eficacia.

El sistema revisado se basa en un Ministerio de Defensa fuerte y mantiene la misma división de tareas huntingtoniana. Proporciona asesoramiento militar al primer ministro y al Gobierno a través del jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS), pero ha restringido la influencia militar al haber retirado la participación directa de los jefes de Estado Mayor de los distintos Ejércitos en el proceso, reemplazándola por la contribución continuada del CDS. Además, el nuevo sistema ha creado un Consejo de Seguridad Nacional (NSC) a imagen del existente en Estados Unidos, en el que el CDS es solo un participante *ad hoc*.

La experiencia demuestra cómo los expertos en la formulación de las políticas tienden a burlar el proceso cuando y como lo estiman conveniente. Durante los

---

25 DE WAAL, James, *Depending on the Right People. British Political-Military Relations, 2001-10*, London: Chatham House, 2013, p. 19.

26 *Ibid.*, VI.

27 PORSTOKEN, Lord Levene of et al., *Defense Reform. An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence*, London: Ministry of Defence, 2011, p. 14.



años de gobierno de Blair, por ejemplo, el primer ministro otorgó al CDS un papel destacado en su proceso de toma de decisiones, hasta el punto de que alguien sugirió que «un “ejecutivo de dos” era el que llevaba a cabo la toma de decisiones»<sup>28</sup>.

	Reino Unido	Grecia
Institucionalización de la formulación de la política y estrategia de seguridad y defensa	Fuertes instituciones para la formulación de políticas pero bajo nivel de normativización del proceso.	Sistema institucionalizado centrado en el primer ministro y el ministro de Defensa a través del Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa (KYSEA).
¿Tiene una adecuada consideración el asesoramiento de los militares?	El sistema, reformado en 2015, se ocupa del asesoramiento de los militares a nivel ministerial o incluso a nivel del primer ministro. El jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS) es el asesor reglamentario del primer ministro y del Gobierno. El Consejo de Seguridad Nacional (NSC) no tiene representación militar permanente. Sistema basado en una división de tareas entre civiles y militares.	El sistema ofrece distintas situaciones de encuentro: asesoramiento personal del jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional Helénica (HNDGS) al ministro de Defensa, participación del jefe de HNDGS en el KYSEA, y de los jefes de Estado Mayor de los distintos Ejércitos en el Consejo de Defensa. Defectuosa implementación del sistema. El KYSEA no tiene instrumentos para una definición efectiva de las políticas. Las decisiones suelen tomarse de un modo informal.
Formación de las élites políticas en asuntos de seguridad y defensa	Los civiles de la clase dirigente en el ámbito de la seguridad conocen bien los asuntos de seguridad. La naturaleza dual del Ministerio de Defensa facilita la interacción cívico-militar cotidiana.	La formación en asuntos de seguridad y defensa es de bajo nivel, al igual que el debate político en materia de seguridad, en parte debido a la amplia percepción de la amenaza de seguridad. Escasas oportunidades para mejorar la formación civil en asuntos de seguridad y defensa.
Gestión de la disconformidad militar	Las manifestaciones públicas de disconformidad parecen ser toleradas porque no suponen una amenaza a la supremacía civil.	Ha habido casos de dimisiones públicas por intereses individuales o sectoriales (general Ziazias).

Tabla II - ÁREA 2. Participación militar en la formulación de políticas.

La experiencia reciente muestra un uso frecuente de manifestaciones públicas por parte de los militares para airear su descontento con la política o las decisiones del gobierno, aprovechando el prestigio del que gozan las Fuerzas Armadas entre la población civil. El general *sir* Richard Dannatt no fue un caso aislado<sup>29</sup>. En 2008, por ejemplo, cuatro altos mandos del Cuerpo de Paracaidistas y del SAS (Servicio Aéreo Especial) que luchaban en Afganistán dimitieron tras lo que consideraron una «infrainversión crónica» en equipamiento para las tropas, haciendo pública su

28 ELLIOTT, Christopher L., *High Command. British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 172.

29 En 2006, el general *sir* Richard Dannatt, jefe del Estado Mayor del Ejército británico, se quejó abiertamente de la política del Gobierno en Iraq. Sus manifestaciones públicas no conllevaron su destitución para «no hacer un mártir». Ingham, *The Military Covenant*, 123.

frustración y desacuerdo con las políticas gubernamentales<sup>30</sup>. El hecho de que no se castigaran estas manifestaciones públicas podría indicar un alto grado de tolerancia política hacia esta actitud, probablemente porque no es percibida como un desafío a la supremacía civil.

Grecia cuenta con un sistema de formulación de políticas consagrado en la legislación que define las funciones y responsabilidades de quienes participan en él. Se encuentra bajo control civil y gira en torno al Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa (KYSEA), un órgano colegiado en el que los militares están representados por el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional Helénica (HNDGS), quien debería presentar las opiniones combinadas de los jefes de Estado Mayor de los distintos Ejércitos.

El asesoramiento militar está garantizado además a través del papel del jefe del HNDGS como asesor del ministro de Defensa, y a través de la participación de los jefes de Estado Mayor de los distintos Ejércitos en el Consejo de Defensa, un instrumento consultivo para debatir asuntos como la estructura de la fuerza, el armamento, el presupuesto o los programas de investigación.

Esta apariencia de formalidad oculta importantes vulnerabilidades en el proceso griego de elaboración de las políticas. La experiencia enseña que el KYSEA se reúne *ad hoc*, y que carece de una secretaría permanente y de los elementos internos necesarios para definir y coordinar eficazmente la política y la estrategia global<sup>31</sup>. Y, lo que es más importante, el primer ministro toma decisiones a menudo de un modo muy informal, evitando el sistema y contando con un grupo reducido de ministros u otros individuos de su confianza<sup>32</sup>, un problema que se agrava aún más a causa del bajo nivel general de conocimientos que muestran los principales responsables de la toma de decisiones en asuntos clave para la formulación de políticas de seguridad<sup>33</sup>.

### Área 3: interacción de las Fuerzas Armadas con la sociedad

La calidad y la intensidad de la interacción que las Fuerzas Armadas mantienen con la sociedad a la que sirven es una cuestión de máxima importancia en las CMR, especialmente en los regímenes democráticos debido al peso de la opinión pública en las decisiones que se toman respecto a asuntos como los niveles de fuerza, la obligatoriedad del servicio militar, la función y misión de las Fuerzas Armadas, las normas sobre el uso de la fuerza o los compromisos operativos.

---

30 El general de brigada Butler no afirmó explícitamente este punto y arguyó razones personales como explicación a su dimisión.

31 LIAROPOULOS, Andrew N., «The Institutional Dimension of Greek Security Policy: Is There a Need for a National Security Council?» *National Security and the Future*, vol. 3, n.º 9 (2008), p. 31.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*, 34.

Las Fuerzas Armadas son un subconjunto de la sociedad a la que sirven. Debido a la naturaleza de su profesión, los militares deben regirse por valores que hasta cierto punto difieren de los que prevalecen en la sociedad en general. Aunque algunos estudiosos consideran que esta diferencia resulta problemática para las CMR democráticas<sup>34</sup>, la evidencia empírica parece mostrar que el control civil es posible, e incluso prospera, en presencia de una diferencia en los valores que algunos incluso ven como necesarios y deseables para la efectividad de las Fuerzas Armadas<sup>35</sup>. El problema surge cuando la distancia se amplía hasta el punto en que se convierte en un abismo que compromete la efectividad de los militares, impide la cooperación cívico-militar<sup>36</sup> o enfrenta a las Fuerzas Armadas con los civiles.

Existen algunos factores que pueden contribuir a este incremento de la brecha cívico-militar. En primer lugar, está la divergencia creciente entre los valores militares basados en la importancia del grupo por encima de la del individuo, y en la disposición al uso de la fuerza en aras de un bien superior, y los civiles basados en la afirmación del individuo y un rechazo de la violencia. En segundo lugar se encuentra el descenso de la interacción cotidiana cívico-militar, a pesar del contacto que el militar, como *ciudadano*, mantiene con su sociedad. En tercer lugar, en relación con los otros dos, y en parte como consecuencia de ellos, está el descenso en el interés público por las cuestiones de seguridad en general, y por los asuntos militares en particular, lo que deja las cuestiones de seguridad fuera del debate público y político.

El nivel de interacción cívico-militar y la calidad de esta pueden estimarse analizando cuestiones como la composición social de las Fuerzas Armadas para valorar en qué medida son un reflejo evidente de la sociedad, o como la comparación de los valores dominantes entre los militares y en la sociedad. Otros criterios pueden ser la existencia de problemas en el reclutamiento y la retención, el grado general de aceptación o de popularidad de las Fuerzas Armadas, o el nivel de debate público sobre asuntos de seguridad, que a su vez puede evaluarse examinando el número y la calidad de los grupos de expertos, organizaciones humanitarias o publicaciones académicas en relación con la seguridad, así como la presencia de estos temas en los medios de comunicación (Tabla III).

Al igual que en las áreas anteriores, en esta el modelo ideal se encuentra entre dos extremos. El primero asume una sociedad antimilitarista que tiene en baja estima a sus Fuerzas Armadas. Este extremo considera dos posibilidades en las Fuerzas Armadas: que abracen completamente —o sean forzadas a abrazar— los valores de la sociedad en general, o que conserven sus valores centrales en el seno de una sociedad sumamente antimilitarista.

34 JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York, NY: The Free Press, 1960, p. 420.

35 COHEN, Eliot A., «Why the Gap Matters», *The National Interest*, n.º 61 (Fall 2000), p. 39.

36 FEATHER, Peter D., y KOHN, Richard H., «The Gap: Soldiers, Civilians and their Mutual Misunderstanding», *The National Interest*, n.º 61 (Fall 2000), p. 29.

La primera posibilidad podría derivar en un Ejército ineficaz, más como un elemento burocrático que como el poderoso instrumento que la seguridad del Estado necesita. En esta situación, el reclutamiento puede no ser un problema, pero el servicio en las Fuerzas Armadas se ve como una mera ocupación, no como un deber que conlleva un sacrificio individual. Las Fuerzas Armadas pueden disfrutar de elevados niveles de popularidad, pero estos se deben a que están empleadas en funciones que no incluyen el combate, o incluso en otras tradicionalmente no ejercidas por los militares.

En la segunda, las Fuerzas Armadas tendrían bajos niveles de aceptación social y experimentarían problemas significativos en el reclutamiento debido a que la carrera militar atraería solo a un pequeño sector de la población. Las Fuerzas Armadas estarían privadas de derechos por el resto de la sociedad, infradotadas presupuestariamente e infraequipadas.

En el lado opuesto del espectro, encontramos un modelo en el que la brecha cívico-militar ha desaparecido porque los civiles han aceptado y abrazado los valores militares como la base moral de la sociedad. Las Fuerzas Armadas gozan de altos niveles de aceptación y no tienen problemas para atraer a nuevos aspirantes para servir en ellas. Un modelo así de CMR, en el que los militares y sus objetivos se convirtieran en los predominantes en la sociedad, recuerda más al «Estado-guarnición» lasswelliano que a una sociedad democrática.

El modelo ideal se halla en algún punto entre estos dos extremos. Acepta la brecha entre civiles y militares, pero la mantiene estrecha. La sociedad civil entiende la necesidad que tienen los militares de «ser diferentes». Los valores de unos no son incompatibles con los de los otros, y sean cuales sean las limitaciones que los civiles impongan a los militares, no influyen en la efectividad de los Ejércitos. La práctica de los valores castrenses beneficia a la sociedad civil, no la amenaza. Los militares respetan el principio de supremacía civil y no desafían el control civil. La composición social de las Fuerzas Armadas refleja la existente en el conjunto de la sociedad.

En ese modelo ideal, la sociedad civil interactúa con sus militares de forma automática. Los civiles entienden el papel de las Fuerzas Armadas y les ofrecen su consideración y respeto por el servicio que prestan a la sociedad. Las cuestiones de seguridad y defensa forman parte del debate público y reciben un grado razonable de atención pública. Las élites políticas han sido formadas en asuntos de seguridad y defensa, comprenden las necesidades y requisitos de los militares en cuanto proveedores de seguridad, y ejercen una supervisión eficaz de las Fuerzas Armadas.

Por motivos relacionados con su insularidad y su historia, la interacción cívico-militar en el Reino Unido ha sido tradicionalmente débil y relativamente ambivalente<sup>37</sup>, caracterizada como «ambigua»: una combinación de respeto, admiración, indiferencia, ignorancia y un rechazo a pagar más impuestos para financiar a las Fuerzas Armadas<sup>38</sup>.

---

37 HINES, Lindsey A. et al., «Are the Armed Forces Understood and Supported by the Public? A View from the United Kingdom», *Armed Forces & Society*, vol. 41, n.º 4 (October 2015), p. 690.

38 INGHAM, *The Military Covenant*, 173.

	Reino Unido	Grecia
Aprecio público de las Fuerzas Armadas	Actitud pública ambivalente hacia las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la institución goza de uno de los niveles más altos de aceptación entre los británicos.	Las Fuerzas Armadas son la institución más apreciada de Grecia (por encima de la Iglesia ortodoxa), y son percibidas como la institución menos corrupta.
Problemas de reclutamiento y retención	Problema crónico de reclutamiento. El Servicio en las Fuerzas Armadas no resulta lo bastante atractivo como para competir con las opciones de la vida civil. Las tendencias demográficas complican el reclutamiento.	Sistema de servicio militar obligatorio. Actualmente, el reclutamiento no es un problema, ni en los oficiales ni en los demás rangos. Las tendencias demográficas actuales señalan a una escasez de personal en el futuro, con efectos adversos en el reclutamiento.
Existencia de una brecha de valores entre la sociedad y las Fuerzas Armadas	Existencia de una brecha estructural en las CMR debida a la baja interacción entre militares y civiles. Divergencia creciente en los valores, que es percibida con cierta preocupación tras las guerras de Iraq y Afganistán.	Las Fuerzas Armadas experimentan una profunda transformación tras el periodo de 1967-1974 hacia una convergencia con los valores de la sociedad, y han pasado de un modelo institucional a uno ocupacional.
Presencia de asuntos sobre seguridad y sobre las Fuerzas Armadas en el debate público	Densa red de iniciativas de la sociedad civil para apoyar a las Fuerzas Armadas (con momento álgido durante las guerras en Iraq y Afganistán). Intenso debate académico sobre cuestiones militares y de seguridad. Preocupación entre los militares por la caída de la atención pública (y del apoyo) hacia las Fuerzas Armadas tras Afganistán.	Escasa presencia y poco debate debido al extendido acuerdo sobre asuntos de seguridad. La seguridad se encuentra entre las últimas preocupaciones de los ciudadanos griegos. Se tiende a no cuestionar a las Fuerzas Armadas y a dejarlas fuera del debate político. El sistema legal y la escasa cultura política limitan las posibilidades de un debate franco sobre asuntos de seguridad.
Composición social de las Fuerzas Armadas	Las Fuerzas Armadas tienden a reclutar entre las clases sociales inferiores. Escasa representación de los ciudadanos de clase media. Las minorías étnicas están infrarrepresentadas en las Fuerzas Armadas (15 % de personas de raza distinta a la blanca en el país, menos del 7 % en las Fuerzas Armadas).	Tradicionalmente, el Ejército ha reproducido modelos clientelares y de patrocinio. Históricamente, la Armada ha reclutado en las áreas urbanas, más liberales, y el Ejército de las regiones rurales, más conservadoras. Después de 1974, las Fuerzas Armadas se transformaron para reflejar más fielmente la diversidad social.

Tabla III - ÁREA 3. Interacción de las Fuerzas Armadas con la sociedad.

Esta imagen no parece dañar el aprecio que la mayoría de los británicos muestran hacia sus Fuerzas Armadas. Un estudio dirigido por *lord* Ashcroft en 2012 concluyó que estas son una de las instituciones más apreciadas en el Reino Unido, por encima de otras tan profundamente arraigadas en la vida británica como la BBC o el Sistema Nacional de Salud<sup>39</sup>. Algunas encuestas revelan unas cifras elevadas de respaldo público que oscila entre el 50 % y el 80 %<sup>40</sup>.

39 ASHCROFT, Lord, KCMG, *The Armed Forces & Society. The Military in Britain Through the Eyes of Service Personnel, Employers and the Public*, 2012. <http://lordashcroftpolls.com/2012/05/the-armed-forces-society/> (consultado el 6 de diciembre de 2015), p. 13.

40 HINES et al., «Are the Armed Forces Understood», p. 695.

Este alto nivel de apreciación, sin embargo, no se traduce en un nivel comparable de interés hacia la carrera militar, en parte porque una economía próspera brinda un sector civil atractivo y competitivo, más acorde con la visión del mundo que tienen las cohortes de población que podrían desear hacer carrera en las Fuerzas Armadas. Consecuentemente, estas se enfrentan a problemas crónicos de reclutamiento y retención<sup>41</sup>.

La existencia de esta brecha estructural parece estar ampliamente aceptada. De hecho, las Fuerzas Armadas resisten a los esfuerzos civiles por forzar una convergencia en valores entre civiles y militares, invocando su «necesidad de ser diferentes» en el cumplimiento de su misión<sup>42</sup>. Los civiles parecen también aceptar esta situación, como sugiere la adopción política del sistema de valores implícito en el *Military Covenant* [pacto entre Gran Bretaña y sus Fuerzas Armadas, N. de la T.].

Lo que preocupa a los militares es el incremento constante de la brecha estructural debido al creciente distanciamiento entre los valores de las Fuerzas Armadas y los de la sociedad británica. Mientras las primeras aprecian y cultivan valores como el sacrificio propio, la cohesión de la unidad, la obediencia y la lealtad a la Corona, la sociedad civil posmoderna y liberal valora mucho la autonomía individual, la autorrealización o la satisfacción personal por encima del bien de la comunidad, que la harían más propensa a cuestionar las campañas militares<sup>43</sup>. Para los militares, esta tendencia negativa podría acelerarse ahora que han terminado los despliegues operativos en Iraq y Afganistán y que las Fuerzas Armadas ya no ocupan el centro del interés público, conduciéndolas al olvido y a sufrir la indiferencia de la población general, de la que quedan desconectadas<sup>44</sup>.

La escasa representación de las minorías étnicas en las filas es una preocupación constante para los militares británicos. Mientras que las estimaciones actuales indican que el porcentaje de habitantes que no son de raza blanca en el Reino Unido es de un 15 % aproximadamente, la proporción en las Fuerzas Armadas no llega al 7 %. Esta es una de las principales preocupaciones respecto al reclutamiento, teniendo en cuenta los indicadores de la menguante demografía del país<sup>45</sup>.

Una tupida red de grupos de expertos tan prestigiosos como la Chatham House o el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos facilitan el debate público sobre

---

41 En 2007, por ejemplo, la Armada no consiguió cubrir casi 6.000 de las plazas ofertadas. Véase EDMUNDS, Timothy y FORSTER, Anthony, *Out of Step. The Case for Change in the British Armed Forces*. London: Demos, 2007, p. 51.

42 FORSTER, Anthony, «The Military Covenant and British Civil-Military Relations: Letting the Genie out of the Bottle», *Armed Forces & Society*, vol. 38, n.º 2 (April 2012), p. 274.

43 HINES et al., «Are the Armed Forces Understood», p. 693.

44 *Ibid.*, p. 691.

45 KIRKUP, James, «Threats to Army units failing to recruit ethnic minorities», *The Telegraph*, June 07, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9317898/Threats-to-Army-units-failing-to-recruit-ethnic-minorities.html> (consultado el 21 de junio de 2016).

asuntos de seguridad entre la población británica. De hecho, los despliegues militares en Iraq y Afganistán han situado los temas militares en la primera plana de la atención pública, obligando a realizar ajustes en las políticas para acomodarse a las demandas públicas.

En los años siguientes a la restauración de la democracia en 1974, las Fuerzas Armadas griegas experimentaron una profunda transformación que las despolitizó y que amplió la base social de los cuerpos de oficiales, hasta entonces restringida a simpatizantes acreditados del régimen<sup>46</sup>. El modelo actual es el resultado de los esfuerzos graduales realizados por los sucesivos gobiernos para romper el aislamiento institucional de las Fuerzas Armadas<sup>47</sup>.

Desde 1974, los militares se han adaptado a los estándares democráticos y se han abstenido de intervenir en política. Hoy en día, el público griego considera a las Fuerzas Armadas como una de las instituciones más apreciadas y de confianza (y menos corruptas) del país, por delante incluso de la Iglesia ortodoxa<sup>48</sup>. No hay evidencias contundentes que lo demuestren, pero parece plausible que la combinación de esta adaptación a las normas democráticas, así como la percepción de una amenaza procedente de Turquía, hayan contribuido a esta mejora en la imagen pública de las Fuerzas Armadas.

A pesar de esta alta estima, o quizá debido a ella, el debate público acerca de cuestiones de seguridad y defensa es bastante débil en Grecia, donde los asuntos de seguridad puntúan muy bajo en la escala de preocupaciones públicas<sup>49</sup>. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener un Ejército fuerte, independientemente de su coste, y las cuestiones militares suelen darse por supuestas y quedan fuera del debate político<sup>50</sup>.

Esta situación empeora por una disposición constitucional que restringe el debate público en un amplio espectro de asuntos, no necesariamente clasificados, relacionados

46 KOLIOPOULOS, John S. y VEREMIS, Thanos. *Greece. The Modern Sequel*. London: Hurst & Company, 2007, p. 168.

47 DOKOS, Thanos P., «The Evolution of Civil-Military Relations in South East Europe: The Case of Greece», en *The Evolution of Civil-Military Relations in South East Europe. Continuing Democratic Reform and Adapting to the Needs of Fighting Terrorism*, FLURI, Philipp H., GUSTENEAU, Gustav E. y PANTEV, Plamen I. (eds.), Heidelberg: Physika Verlag, 2005, p. 138.

48 De hecho, las encuestas sugieren que las Fuerzas Armadas son la institución más apreciada entre la ciudadanía griega, por delante incluso de la Iglesia ortodoxa. Véase Public Issue, *Greek Index of Confidence in Institutions (GICI)*, 2014. <http://www.mavris.gr> (consultado el 7 de abril de 2016). Respecto a la cuestión de la corrupción, véase SOTIROPOULOS, Dimitri A. y KARAMAGIOLI, Evika, *Greek Civil Society: The Long Road to Maturity* (2005), Athens: Access2democracy, 2006, p. 48.

49 Comisión Europea, *Public Opinion in the European Union. First Results*. Standard Eurobarometer 83. Brussels: Spring, 2015, p. 18.

50 DOKOS, «The Evolution of Civil-Military Relations», p. 142.

con las Fuerzas Armadas<sup>51</sup>, y por una cultura política con una sociedad civil poco desarrollada, mal organizada<sup>52</sup> y con una red dispersa de organizaciones civiles (como grupos de expertos, *lobbies* o grupos de presión) para examinar en detalle la actividad de las Fuerzas Armadas y actuar como alarmas contra incendios para remediar los posibles excesos<sup>53</sup>.

El reclutamiento en Grecia no parece plantear problemas en la actualidad, aunque solo sea porque el Ejército mantiene un sistema de servicio militar obligatorio que da la impresión de contar con amplia aceptación<sup>54</sup>. Los casos de insumisión militar y de objeción de conciencia son oficialmente pocos, en parte porque la primera se castiga severamente y la segunda se penaliza con periodos de servicio considerablemente más largos, en parte por el acuerdo casi universal sobre la existencia de una amenaza externa.

No obstante, el futuro parece menos halagüeño. Las proyecciones demográficas muestran que la población disponible para el servicio militar descenderá en 2019 al 42,3 % de la población total, desde el 45,7 % actual<sup>55</sup>. Esta tendencia es motivo de preocupación para el Estado Mayor de la Defensa Nacional Helénica debido a las implicaciones que puede tener en el reclutamiento, y le obliga a reconsiderar la composición futura de las Fuerzas Armadas y otras cuestiones como la duración del servicio militar<sup>56</sup>.

#### *Área 4: politización o neutralidad política de las Fuerzas Armadas<sup>57</sup>*

Es un hecho que los miembros de las Fuerzas Armadas tienen sus propias opiniones en las cuestiones políticas y sienten atracción o rechazo ante las distintas opciones legítimas disponibles en el mercado político. Los militares, después de todo, son

---

51 ALIVIZATOS, Nicos C., «Civilian Supremacy Over the Military. The Case of Modern Greece», *Military Law and Law of War Review*, vol. 30, Issues 1-4 (1991), p. 19.

52 SOTIROPOULOS, Dimitri A. y KARAMAGIOLI, Evika. *Greek Civil Society: The Long Road to Maturity* (2005). Athens: Access 2 Democracy, 2006, p. 8.

53 DOKOS, Thanos P., «The Evolution of Civil-Military Relations and Progress in Greek Security Sector Reform», en *Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East*, Thanos P. Dokos (ed.), Amsterdam: IOS Press, 2007, p. 45.

54 COLOUMBIS, Theodore y DOKOS, Thanos. «National Security», en *Greece. A Country Study*, editado por CURTIS, Glen E., 269-323. Washington, D.C.: Library of Congress, 1995.

55 BMI Research, *Greece. Defense and Security Report. 2015*. London: BMI Research, 2015, 18.

56 Hellenic Republic Ministry of National Defense. *White Book on Defense 2014*. Athens: Hellenic Army's Printing Office, 2015, 135.

57 Salvo que se indique otra cosa, en este artículo utilizamos el término «politización» no en el sentido de que los militares cuenten con la necesaria perspicacia política para interactuar con los civiles en el vínculo cívico-militar, en el que los límites de lo político y de lo militar no son nítidos, sino más bien como sinónimo de «partidismo político».



ciudadanos, a pesar de tener restringidos sus derechos individuales en beneficio del bien superior de la obligación debida a la nación y al Estado.

Tener preferencias políticas, sin embargo, es una cosa, y hacerlas públicas, o permitir que influyan en el debido asesoramiento profesional en cuestiones técnicas, es otra. Las democracias liberales tienden a prohibir a los militares las manifestaciones públicas de partidismo político, manteniendo a las Fuerzas Armadas neutrales y fuera de la lucha política como el mejor medio para asegurar su lealtad a las autoridades políticas legítimas, independientemente de su color, y para evitar los destructivos efectos que tiene la politización en la cohesión interna.

Unos militares neutrales son, por tanto, de la máxima importancia para cualquier Estado democrático. Esta neutralidad va más allá de la mera prohibición de militar activamente en un partido o movimiento político, y requiere que las Fuerzas Armadas se abstengan de hacer manifestaciones públicas, incluso dentro del ámbito puramente militar, lo que podría ser interpretado como apoyo o respaldo a cualquiera de las opciones que compiten legítimamente en el terreno político.

Conviene hacer aquí una especial referencia al sindicalismo. Además de provocar la misma politización que hemos visto en el caso de los partidos políticos, los sindicatos podrían resultar perjudiciales para la cohesión y disciplina castrense, dos valores centrales para las Fuerzas Armadas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el sindicalismo suele surgir a raíz de una falta de confianza en la cadena de mando o en su capacidad para satisfacer las necesidades profesionales de los miembros de las Fuerzas Armadas<sup>58</sup>.

También es posible reconocer dos extremos opuestos en esta área. Por una parte, encontramos el caso de unas Fuerzas Armadas altamente politizadas. Este extremo puede tener variaciones dependiendo de si los militares están en su mayoría y abiertamente politizados en un sentido —ya sea a favor o en contra de sus dirigentes políticos—, o si están divididos internamente entre las principales opciones políticas.

Ninguno de estos casos resulta deseable. Son infrecuentes en los regímenes democráticos y más propios de sistemas no democráticos de estilo soviético o de democracias débiles. En ese sentido, hay que excluir esta posibilidad casi por completo del análisis de un modelo de CMR democráticas. Más verosímil es la posibilidad de que las Fuerzas Armadas, mediante una selección negativa en el acceso y la socialización de sus miembros, vayan adquiriendo discretamente una actitud política dominante que, si no se controla, podría reducir la efectividad militar o ir en contra de la obediencia debida a los dirigentes políticos, desafiando el principio del control civil.

---

<sup>58</sup> El mero hecho de que los sindicatos estén prohibidos para los militares podría ser utilizado por el nivel político como una ventaja para imponer a las Fuerzas Armadas políticas o medidas que no se atreverían a introducir si estas contaran con mecanismos —con esto nos referimos a los sindicatos— para reaccionar ante esas imposiciones.

El militar rompe con su obligación de ser neutral no solo cuando hace públicas sus preferencias políticas, sino también de maneras mucho más sutiles. Por ejemplo, cuando filtra intencionadamente a los medios información sobre políticas a las que se opone con la intención de poner a la opinión pública en contra de estas; cuando respalda públicamente una determinada política utilizando los altos niveles de aceptación pública de las Fuerzas Armadas para catapultar sus opiniones; o cuando enfrenta a una institución política con otra —por ejemplo, al Ejecutivo frente al poder legislativo—.

En el otro extremo del espectro, tendríamos un modelo en el que las élites políticas intentan utilizar a los militares como instrumento en sus luchas políticas y para favorecer sus intereses partidistas, o para erosionar al partido en el Gobierno. Este es el tipo de competencia política contra el que previno Huntington cuando describió su paradigma del *control subjetivo*<sup>59</sup>.

Esta clase de politización puede producirse de distintas formas: nombrando oficiales para los empleos militares superiores basándose en criterios de afinidad política por encima del mérito o la competencia profesional; utilizando tácticas de «divide y vencerás» que atraigan, por razones de interés político o para mantener débiles a los militares, a una fracción de estos; o utilizando a los oficiales militares como portavoces a modo de pantalla con objeto de publicitar o respaldar la política del Gobierno.

Todas ellas resultan negativas para los militares. Siembran división en la institución; afectan negativamente a la efectividad profesional; socavan la legítima autoridad de la cadena de mando; erosionan la confianza entre civiles y militares porque las Fuerzas Armadas empiezan a ser consideradas como un grupo de interés y pierden legitimidad a los ojos de los ciudadanos<sup>60</sup>; y, sobre todo, destruyen el clima de mutua confianza entre los militares y sus dirigentes políticos, y entre los miembros de las Fuerzas Armadas y sus superiores. Huelga decir que el militar debería resistir a las propuestas de involucrarlo en políticas partidistas.

En muchas naciones democráticas, la obligación de permanecer neutral se extingue cuando el individuo se retira. Aunque sea legal, la participación de oficiales retirados en política puede tener consecuencias nefandas en la cohesión interna de las Fuerzas Armadas y en el control civil, especialmente cuando los involucrados sean oficiales carismáticos de alto rango.

En un régimen saludable de CMR, el profesional militar, y las Fuerzas Armadas como institución pública, permanecen escrupulosamente neutrales con respecto a las distintas opciones políticas legítimas, y se abstienen de expresar abiertamente sus preferencias, incluso después de la jubilación, al menos durante un número de años suficiente como para que se produzca una desconexión efectiva de la institución. Quienes forman parte del nexo cívico-militar proporcionan el mejor asesoramiento

---

59 HUNTINGTON, *The Soldier and the State*, p. 80.

60 OWENS, Mackubin Thomas, «Military Officers. Political Without Partisanship», *Strategic Studies Quarterly*, Fall 2015, p. 99.

técnico, e implementan fielmente las decisiones tomadas a nivel político, con independencia de sus propias preferencias.

En este modelo ideal, los partidos —o, para el caso, otros grupos de presión o interés—, resisten a la tentación de utilizar a las Fuerzas Armadas como arma para servir a sus intereses partidistas o como instrumento de confrontación política para desgastar a los rivales. La neutralidad de los militares es correspondida por los civiles con un respeto hacia los criterios de mérito en cuestiones de ascensos y nombramientos. Hay un amplio consenso entre los partidos sobre la necesidad de apoyar a los militares en sus necesidades profesionales, dentro de las posibilidades de la nación, y de mejorar los niveles de vida de los miembros de las Fuerzas Armadas. Este apoyo debería hacer innecesarios los sindicatos militares.

	Reino Unido	Grecia
Actividad política (partidista) de los militares	De acuerdo con el reglamento militar, los miembros de las Fuerzas Armadas son apolíticos. Las manifestaciones públicas de naturaleza política por parte de oficiales de alto rango son relativamente frecuentes.	La actividad política y las manifestaciones públicas de las preferencias políticas están prohibidas constitucionalmente para los miembros de las Fuerzas Armadas. La adscripción militar informal a redes de clientelismo político continúa siendo una realidad en Grecia.
Politización de los militares por los civiles	El <i>Military Covenant</i> es un ejemplo reciente de instrumentalización de las Fuerzas Armadas por la oposición para desgastar al Gobierno. Esfuerzos del Partido Nacional Británico (BNP) por cooptar a militares en 2009.	La politización de los militares por las élites y los partidos políticos es habitual.
Normas sobre manifestaciones públicas o compromiso político del personal jubilado	No existen limitaciones para el activismo político de los miembros retirados de las Fuerzas Armadas.	No existen limitaciones para el activismo político de los miembros retirados de las Fuerzas Armadas.
Sindicalismo de los militares	Los sindicatos militares no son legales en el Reino Unido. Las asociaciones profesionales como la Federación de las Fuerzas Armadas Británicas (BAFF) sí son legales. Los esfuerzos por sindicalizar a los militares comenzaron en los años noventa. El sistema está actualmente bajo presión.	Los sindicatos militares están prohibidos. No existe el derecho a la huelga. Las asociaciones profesionales para proteger intereses corporativos son legales a raíz de un fallo del Tribunal Supremo en 2012.

Tabla IV - ÁREA 4. Politización o neutralidad política de las Fuerzas Armadas.

En el Reino Unido el Ejército es nominalmente apolítico, como reconocen las *Queen's Regulations* para cada una de las Fuerzas Armadas, prohibiendo la participación activa del personal profesional en los asuntos de cualquier organización política, o en marchas o manifestaciones políticas.

Este principio, sin embargo, se rompe con demasiada frecuencia y sin reparos, como el caso ya mencionado del general Dannatt, o el del general *sir* Nicholas Houghton (jefe de Estado Mayor de la Defensa) quien, en 2015, criticó abiertamente las opiniones

de Jeremy Corbyn<sup>61</sup> en materia de seguridad, sin consecuencias para su carrera, lo que da testimonio de un umbral de alta tolerancia a las declaraciones militares sobre las preferencias políticas.

Recientemente hay constancia de casos de instrumentalización política de las Fuerzas Armadas por intereses partidistas. Probablemente el más claro sea el de la adopción del *Army Covenant*<sup>62</sup> a nivel político. El desarrollo de las operaciones militares en Iraq y Afganistán, así como el *Covenant*, fueron utilizados por la oposición conservadora como herramienta de desgaste hacia el Gobierno laborista, y para ganar apoyo público, aprovechando el alto nivel de popularidad de las Fuerzas Armadas entre los ciudadanos británicos<sup>63</sup>.

Los sindicatos no son legales en el Reino Unido. Desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo, sin embargo, el régimen de CMR está sujeto a presiones significativas para introducirlos en las Fuerzas Armadas, como medio para mitigar la quiebra de la confianza de los militares en la cadena de mando como instrumento para proteger y promover sus intereses profesionales. Si bien los sindicatos siguen estando prohibidos para ellos, se han legalizado las asociaciones profesionales, aunque con restricciones en sus formas de actuación.

En Grecia, la Constitución de la República consagra la neutralidad política de las Fuerzas Armadas<sup>64</sup>. De acuerdo con la legislación básica, no se permite a los miembros de las Fuerzas Armadas hacer declaraciones públicas a favor o en contra de ninguna opción política, y no pueden presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento a menos que se retiren.

Detrás de esta neutralidad oficial, y pese al éxito de los esfuerzos realizados por los militares para adoptar un régimen democrático de CMR, podría quedar un nivel residual de politización militar bajo el disfraz de una adscripción más o menos leve de profesionales individuales a redes de clientelismo político. El controvertido nombramiento ya mencionado del general Ziazias como jefe de Estado Mayor del Ejército por el Gobierno saliente del Pasok, a finales de 2011, y su dimisión algo menos de siete meses después, como protesta por la interferencia del ministro de Defensa de Nueva Democracia en nombramientos militares, parece indicar que la politización de las Fuerzas Armadas por los civiles no es algo completamente del pasado en Grecia.

Las manifestaciones de apoyo sin reservas que Syriza y Amanecer Dorado ofrecieron en septiembre de 2011 a una multitud de cientos de oficiales retirados que

---

61 Líder de la oposición laborista en 2015.

62 El *Army Covenant* es un documento militar doctrinal en el que el Ejército, unilateralmente, se refiere a la existencia de un pacto entre el Ejército británico y la ciudadanía en virtud del cual los británicos deberían ofrecer su aprecio y apoyo a los militares a cambio de su servicio y sacrificio.

63 INGHAM, *The Military Covenant*, p. 129.

64 Artículos 29.3 y 56 de la Constitución de Grecia.

asaltaron el Ministerio de Defensa, gritando eslóganes anti-Pasok y protestando por la reducción en las pensiones impuesta por el Gobierno, ofrecería otro ejemplo más de la instrumentalización de las Fuerzas Armadas con el fin de obtener rédito político y desgastar a los rivales.

Los sindicatos y el derecho a la huelga están también prohibidos para los militares griegos, aunque en 2012 el Tribunal Supremo dictaminó que las Fuerzas Armadas podrían tener pleno derecho de asociación, fuera de las operaciones, por motivos profesionales para proteger sus intereses corporativos. Con ese espíritu, se han creado varias asociaciones profesionales, algunas de las cuales son miembros de la Federación Panhelénica de Sindicatos de las Fuerzas Armadas (PFAFU), una organización paraguas.

## SÍNTESIS

El estudio de los regímenes de CMR que hemos efectuado en los apartados anteriores debería habernos proporcionado información suficiente como para hacer una valoración final y exhaustiva del estado actual de las relaciones cívico-militares en los países considerados. La figura 1, representa los modelos de CMR propuestos para el Reino Unido y Grecia, basados en este análisis, y los compara con el modelo «ideal».

En el caso del Reino Unido, el análisis concluye que su régimen de CMR cuenta con una sólida base de confianza mutua entre militares y civiles que explica el nivel relativamente alto de autonomía profesional que se concede a los primeros, y la tolerancia que muestran las élites políticas británicas respecto a las manifestaciones públicas de naturaleza política realizadas por miembros de las Fuerzas Armadas.

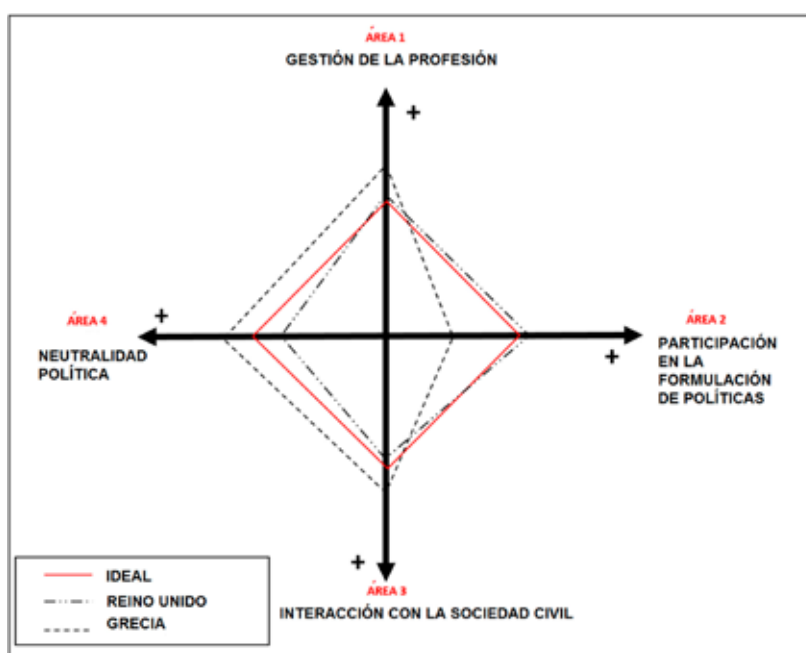


Figura 1 - Modelos comparados de CMR.

El régimen británico de CMR se encuentra en una encrucijada como consecuencia de los despliegues operativos en Iraq y Afganistán. El sistema está sujeto a importantes presiones procedentes tanto de la esfera política como de la ciudadanía, y se halla inmerso en un proceso de cambio para adaptarse al nuevo entorno.

Se reconocen dos tendencias en ese cambio. La primera está motivada por las deficiencias identificadas en el proceso de formulación de estrategias a nivel político y en la supervisión política de las operaciones, que impuso en 2010 una revisión integral de la gestión de la Defensa. Esta revisión dio como resultado un tránsito hacia una supervisión política más estrecha de las actuaciones operativas de los militares, hacia un proceso de formulación de políticas más formalizado con responsabilidades definidas más claramente y con menos influencia militar, y hacia una menor autonomía profesional, ya restringida en áreas como adquisiciones y equipamiento y justicia militar.

Una segunda tendencia surge directamente a partir de lo que parece ser una creciente brecha entre civiles y militares, y entre sus respectivos conjuntos de valores. Esta tendencia se manifiesta en cuestiones como la escasa tolerancia pública a la mala conducta militar durante las operaciones, el proceso de *juridificación* de una justicia militar cada vez más cuestionada, los problemas crónicos con el reclutamiento y la retención del personal en las Fuerzas Armadas, o la creciente presión para la sindicalización.

Como efecto colateral, los recientes despliegues han favorecido la utilización de los militares como instrumento en las luchas políticas. Las prolongadas operaciones en Iraq y Afganistán han provocado un debate público sobre el «contrato social» acercando a los ciudadanos a los militares —con el *Army Covenant* en el centro—, en el que la gente de a pie ha mostrado un mayor nivel de respaldo hacia el bienestar de sus soldados. La oposición lo ha utilizado como una oportunidad para desgastar al partido en el Gobierno, sin considerar las consecuencias negativas que ello podría tener a largo plazo en la salud de las relaciones cívico-militares.

Este debate, y la necesidad de hacer atractivo el servicio militar con el fin de mitigar los problemas de reclutamiento, ha derivado en una mejora del apoyo social otorgado a los militares y sus familias. Es un hecho positivo por sí mismo. No obstante, ahora que las operaciones han terminado y los militares ya no ocupan el centro de atención, existe la posibilidad de que esta situación produzca el efecto contrario bajo el creciente malestar de una población civil que podría empezar a ver a las Fuerzas Armadas como un grupo privilegiado, y al militar como un «ciudadano con derechos especiales» dentro de la sociedad británica<sup>65</sup>. Ambas partes de la relación cívico-militar deberían esforzarse por evitar esta situación.

No está claro si estas tendencias son efímeras, o si están produciendo un cambio más profundo en el modelo de CMR del Reino Unido. En cualquier caso, el potencial

---

65 INGHAM, *The Military Covenant*, p. 165.

que tienen estos cambios de generar fricciones parece elevado, y merece un interés y una atención especiales por parte de todos los actores que participan en la trinidad de las CMR.

En cuanto a Grecia, el análisis muestra un modelo totalmente adaptado a los estándares democráticos, y sujeto a la tensión de dos fuerzas opuestas. Por una parte, el hecho de que la transición a la democracia desde un régimen autoritario tuviera lugar cuando la institución militar se encontraba hundida en el desprestigio y con los civiles adaptando el modelo de CMR desde una posición de fuerza, conduce las CMR hacia unos bajos niveles de autonomía profesional. Por otra parte, la percepción, casi unánimemente compartida, de una amenaza externa a la seguridad procedente de Turquía actúa en la dirección opuesta, hacia un control civil más débil y una mayor autonomía. Esto ayuda a explicar por qué los militares gozan de altos niveles de aceptación entre la población griega, así como los niveles de autonomía profesional que los civiles en Grecia conceden a las Fuerzas Armadas a pesar del reciente y negativo episodio de militarismo de 1967-1974.

La excepción parece ser el sistema de ascensos y nombramientos. Aunque en principio existe un procedimiento para regularlos basado en méritos y competencia profesional, la evidencia empírica mostraría que están sujetos a la frecuente interferencia de fuerzas externas que tratan de imponer criterios de afinidad ideológica y política al sistema. Ello podría implicar que la politización de las Fuerzas Armadas continúa siendo un problema en las CMR griegas, e indicaría que se basan más en lazos de confianza personal o clientelismo que en la confianza que los civiles otorgan a las Fuerzas Armadas como una institución «políticamente aséptica».

Tal y como está ahora, el nexo cívico-militar se encuentra muy regulado en Grecia. La abundante legislación presenta funciones, responsabilidades y procedimientos para los involucrados en esta relación. Sin embargo, los procedimientos expuestos en ella no siempre se siguen, y por ello en algunas ocasiones no tienen mucho valor práctico. El nivel de supervisión de los militares parece también escaso, en parte debido al debate público relativamente débil sobre seguridad, y al nivel por lo general insuficiente de comprensión de los asuntos de defensa tanto entre el público como entre las élites políticas, y en parte por la débil función de supervisión que desempeña el Parlamento en la vida política griega.

Grecia es una de las pocas naciones europeas que todavía mantienen unas Fuerzas Armadas basadas en un servicio militar obligatorio. Aparentemente, existe una aceptación del sistema en líneas generales, y el país no parece haber tenido que enfrentarse a la fuerte oposición al servicio militar obligatorio que otras democracias occidentales han experimentado en el pasado. El sistema, no obstante, podría verse puesto a prueba en el futuro a causa de los indicadores demográficos negativos del país. Ello forzaría a Grecia, tarde o temprano, a revisar su modelo, y a evaluar de nuevo su régimen de CMR.

## CONCLUSIONES

En este artículo hemos intentado desarrollar una metodología para analizar regímenes de relaciones cívico-militares. Obviamente, puede haber otros enfoques. La aplicación práctica de la metodología propuesta para los casos del Reino Unido y Grecia ilustra cómo puede ayudar a identificar deficiencias que pueden causar fricciones o CMR disfuncionales, o incluso amenazar la supremacía civil. El valor del método reside en que lo hace considerando holísticamente las muchas facetas que conforman las relaciones cívico-militares, y no perdiendo de vista sus interrelaciones, en vez de examinarlas una por una.

El análisis debería servir de brújula para orientar la búsqueda de actuaciones correctoras que podrían ayudar, en su caso, a restablecer y optimizar el equilibrio de las CMR. Dado que el enfoque empleado es holístico, cualquier recomendación de cambio en un área debe considerar el impacto que podría tener en las demás, con objeto de minimizar las posibilidades de mejorar un área a costa de deteriorar otra.

Como ya se ha sugerido, las relaciones cívico-militares se asientan, en último término, sobre una base cultural. Por esta razón, la aplicación del modelo, las conclusiones a las que podamos llegar y, sobre todo, cualquier recomendación sobre la actuación correctora debe pasar a través del filtro de lo que es aceptable y posible en el entorno cultural del modelo analizado. Las modificaciones que no tengan en cuenta o que hagan caso omiso de las realidades culturales podrían hacer descarrilar el régimen con facilidad.

El presente estudio deja ciertos aspectos abiertos a ulterior investigación. Uno de ellos tiene que ver con las métricas utilizadas para evaluar el análisis. Hay que reconocer que la determinación de las desviaciones en el perfil de las CMR del Reino Unido y de Grecia con respecto al ideal mostrado en la Figura 1 está más basada en una estimación informada que en datos cuantificables. Siempre que sea posible, la valoración ha de basarse en datos concretos y objetivos, lo cual resulta complicado con frecuencia para el analista, bien porque la información no está disponible, bien porque, aunque lo esté, es difícil de interpretar. Como ejemplo, la ausencia de incidentes claros en relación con las CMR —datos cuantificables— no puede entenderse automáticamente como un indicador de unas CMR saludables, puesto que no es posible determinar si la calma aparente es el resultado de la armonía cívico-militar o si se debe solamente a una absoluta sumisión de los militares a los dictados civiles que podría estar ocultando serios problemas en las CMR.

En cualquier caso, el análisis aquí propuesto aspira únicamente a ofrecer una metodología para abordar de forma proactiva los potenciales roces cívico-militares, incluso antes de que el conflicto salga a la superficie. El método solo pretende ofrecer una guía para la identificación en un modelo de cuestiones relacionadas con las CMR. Sería erróneo esperar que proporcionara fórmulas para resolver los problemas de las CMR.



Algunas cuestiones requieren tiempo y un cambio cultural. Y, al fin y al cabo, estamos hablando de relaciones humanas. Por tanto, cualquier método de análisis, por sofisticado que sea, resultará inútil si las personas involucradas en las relaciones cívico-militares no tienen la voluntad de cooperar de forma constructiva por el bien común y por el bien de un sistema democrático saludable y estable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Alivizatos, Nicos C., «Civilian Supremacy Over the Military. The Case of Modern Greece», *Military Law and Law of War Review*, vol. 30, Issues 1-4 (1991): 9-28.
- Bland, Douglas L., «A Unified Theory of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 26, n.º 1 (Fall 1999): 7-26.
- Bland, Douglas L., «Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 27, n.º 4 (Summer 2001): 525-540.
- Clausewitz, Carl von, *On War*, (ed.) y trad. por Michael Howard y Peter Paret. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.
- Cohen, Eliot A., «Why the Gap Matters», *The National Interest*, n.º 61 (Fall 2000): 38-48.
- Curtis, Glen E. (ed.), *Greece. A Country Study*, Washington, D.C.: Library of Congress, 1995.
- Desch, Michael, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1999.
- De Waal, James, *Depending on the Right People. British Political-Military Relations, 2001-10*, London: Chatham House, 2013.
- Dokos, Thanos P. (ed.), *Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East*, Amsterdam: IOS Press, 2007.
- Edmunds, Timothy y Foster, Anthony, *Out of Step. The Case for Change in the British Armed Forces*, London: Demos, 2007.
- Elliot, Christopher L., *High Command. British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Feaver, Peter D., y Kohn, Richard, «The Gap: Soldiers, Civilians and their Mutual Misunderstanding», *The National Interest*, n.º 61 (Fall 2000): 29-37.
- Feaver, Peter D., *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

- Finer, Samuel Edward, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Middlesex, England: Penguin Books, 1972.
- Fluri, Philipp H., Gusteneau, Gustav E. y Pantev, Plamen I., *The Evolution of Civil-Military Relations in South East Europe. Continuing Democratic Reform and Adapting to the Needs of Fighting Terrorism*, Heidelberg: Physika Verlag, 2005.
- Forster, Anthony, «The Military Covenant and British Civil-Military Relations: Letting the Genie out of the Bottle», *Armed Forces & Society*, vol. 38, n.º 2 (April 2012): 273-290.
- Herspring, Dale R., *Civil-Military Relations and Shared Responsibility: A Four-Nation Study*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2013.
- Hines, Lindsey A. et al., «Are the Armed Forces Understood and Supported by the Public? A View from the United Kingdom», *Armed Forces & Society*, vol. 41, n.º 4 (October 2015): 688-713.
- Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957.
- Ingham, Sarah, *The Military Covenant. Its Impact on Civil-Military Relations in Britain*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2014.
- Janowitz, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York City, NY: The Free Press, 1960.
- Kohn, Richard H., «How Democracies Control the Military», *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 4 (1997): 140-153.
- Koliopoulos, John S. y Veremis, Thanos M., *Greece. The Modern Sequel*. London: Hurst & Company, 2007.
- Liaropoulos, Andrew N., «The Institutional Dimension of Greek Security Policy: Is There a Need for a National Security Council?», *National Security and the Future*, vol. 3, n.º 9 (2008): 25-38.
- Matthews, Lloyd J. (ed.), *The Future of the Army Profession*. Boston, MA: McGraw Hill, 2005.
- Nielsen, Suzanne y Snider, Don M. (eds.), *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Owens, Mackubin Thomas, «Military Officers. Political Without Partisanship», *Strategic Studies Quarterly*, vol. 9, n.º 3 (Fall 2015): 88-101.
- Pion-Berlin, David, «Military Autonomy and Emerging Democracies in South America», *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 1 (October 1992): 83-102.

- Portsocken, Lord Levene of et al., *Defense Reform. An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence*, London: Ministry of Defence, 2011.
- Rowlinson Simon P., «The British System of Military Justice», *The Air Force Law Review*, vol. 52 (2002): 17-52.
- Rubin, G.R., «United Kingdom Military Law: Autonomy, Civilianisation, Juridification», *The Modern Law Review*, vol. 65, n.º 1 (January 2002): 36-57.
- Schiff, Rebecca L., *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*. New York, NY: Routledge, 2009.
- Serra, Narcís, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. New York, NY: Cambridge University Press, 2010.
- Sotiropoulos, Dimitri A. y Karamagioli, Evika, *Greek Civil Society: The Long Road to Maturity (2005)*, Athens: Access2democracy, 2006.
- Szayna, Thomas S., et al. *The Civil-Military Gap in the United States. Does It Exist, Why, and Does It Matter?* Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2007.

---

*Artículo recibido: 18 de enero de 2017.*

*Artículo aceptado: 7 de marzo de 2017.*

---

