

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



SERRA, Narcís (2011) “La Transición Militar. Las relaciones civiles-militares en transiciones democráticas”, *Presentación para la ponencia presentada en el X Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fuerzas Armadas y Transiciones Democráticas en el Mediterráneo*, organizado en Barcelona por CIDOB y Ministerio de Defensa el día 13 de Junio de 2011.

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

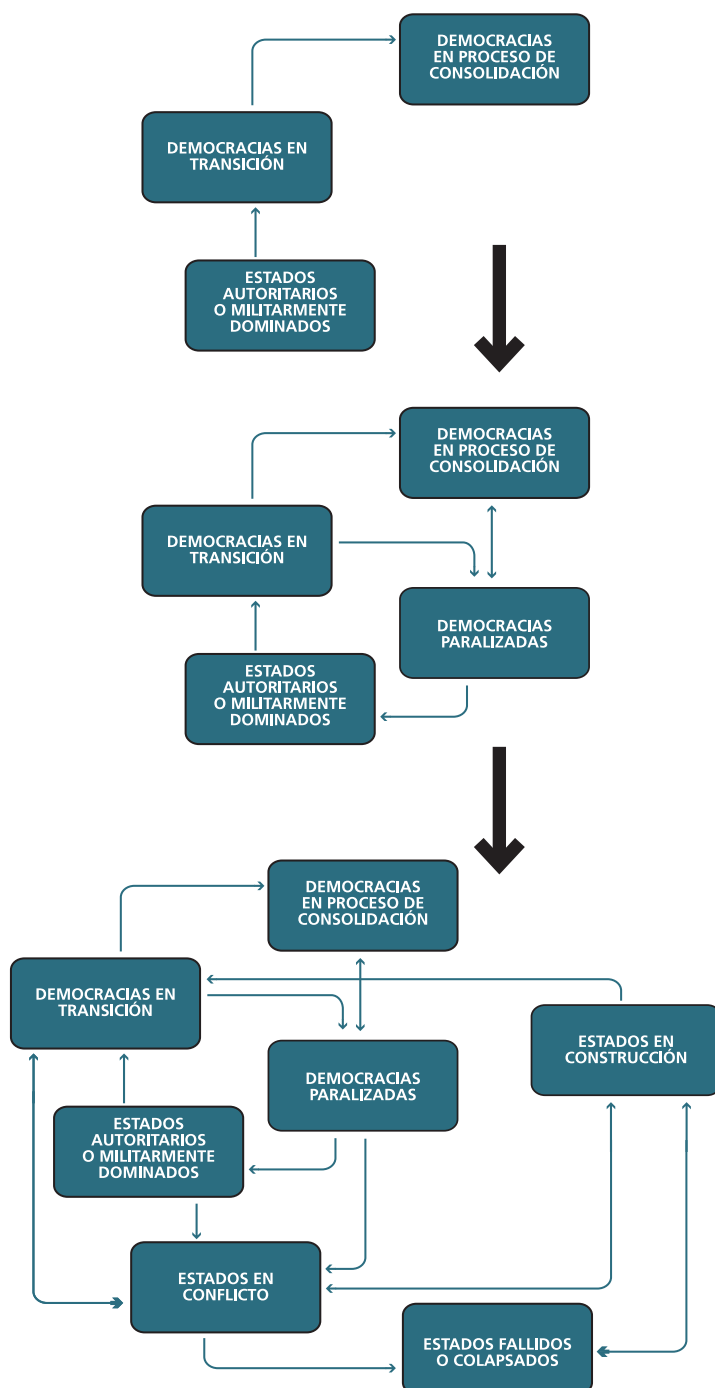
www.sedmed.org

LA TRANSICIÓN MILITAR: LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS

Narcís Serra

Presidente de CIDOB

Transiciones desde la gobernanza autoritaria y desde el conflicto:
Trayectorias históricas variables



Consideraciones preliminares sobre la reforma militar

La reforma militar no puede estar aislada del proceso general de transición hacia la democracia.

La reforma militar implica a tres actores:

- Gobierno e instituciones:
 - Consenso entre los principales partidos políticos.
 - Acuerdo en no usar las fuerzas armadas como instrumento de soporte para posiciones personales o partidistas.
- Sociedad:
 - Una mayoría electoral sólida es normalmente necesaria.
- Fuerzas Armadas:
 - No puede haber un control civil estable sin la aceptación por parte de las fuerzas armadas de la supremacía civil.

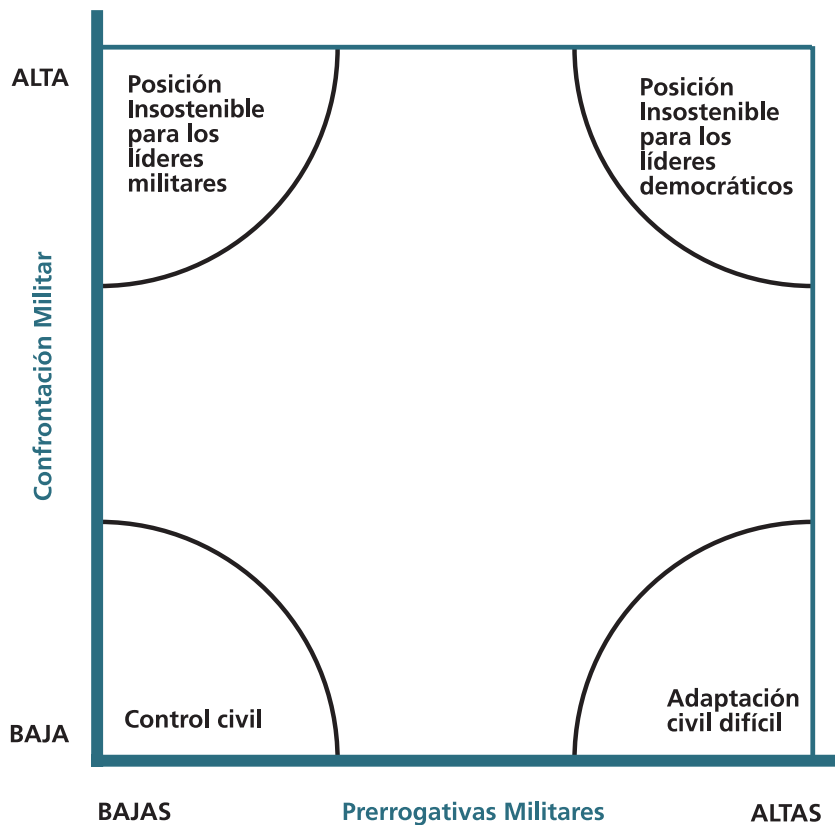
Transición hacia la democracia y reforma militar

- Dos fases en el proceso general de transición hacia la democracia:
 - **Transición democrática:** Del régimen autoritario anterior hasta el establecimiento de un gobierno democrático → sustitución de las reglas y estructuras autoritarias por otras democráticas.
 - **Consolidación democrática:** Del establecimiento de un gobierno democrático a la consolidación de la democracia (vigencia efectiva de un régimen democrático) → Se ha consolidado la democracia cuando realmente se ha convertido en 'the only game in town'.
- La consolidación democrática es un proceso la estructuración de varios **regímenes parciales**, ligando cada uno de ellos a diferentes instituciones con sus públicos respectivos, clientes, miembros o votantes (Philippe Schmitter).
- Dos fases en el régimen parcial de las relaciones civiles-militares:
 - **Transición democrática:** Etapa en la que los civiles elegidos democráticamente consiguen anular la intervención de los militares en las decisiones políticas.
 - **Consolidación democrática:** Fase en la que el gobierno elegido democráticamente consigue elaborar la política de seguridad y defensa así como asegurar su aplicación y dirigir la actuación de las fuerzas armadas.

Niveles de control progresivo de los militares

7. Control civil democrático de las Fuerzas Armadas	 CONSOLIDACIÓN 
6. Mantenimiento del control ideológico por los militares	
5. Aceptación formal, pero parcial, de la supremacía civil	
4. Defensores de su autonomía organizativa y operacional	
3. La fuerza que condiciona las políticas del gobierno poniendo límites a las reformas y vetando ciertas líneas de acción	 TRANSICIÓN 
2. Guardianes de las esencias nacionales	
1. Control militar del poder político	

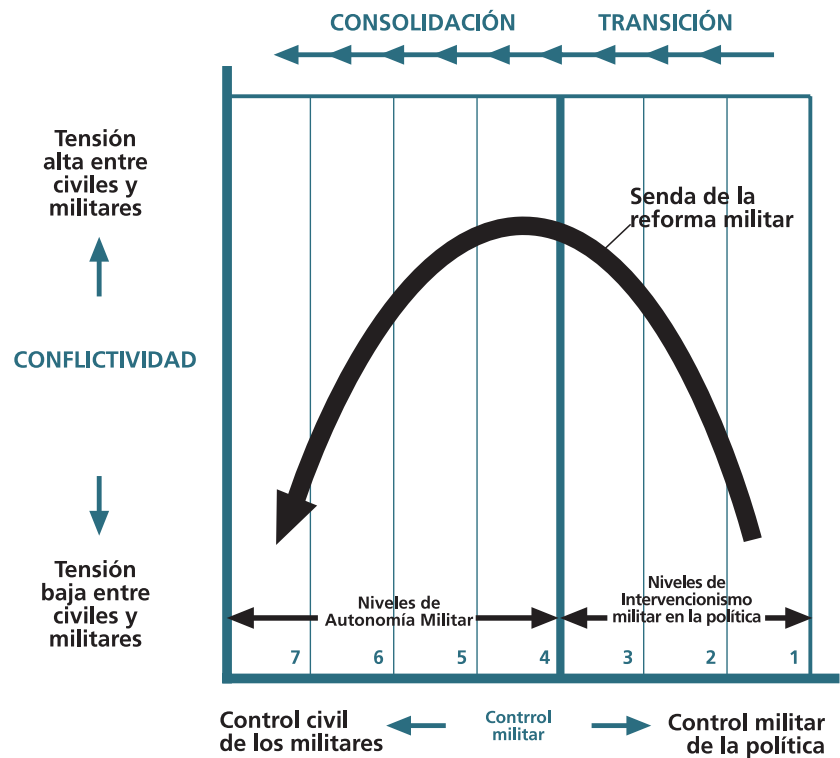
La propuesta de Alfred Stefan: relación entre prerrogativas y confrontación



Relación entre prerrogativas y confrontación: la senda de la reforma militar



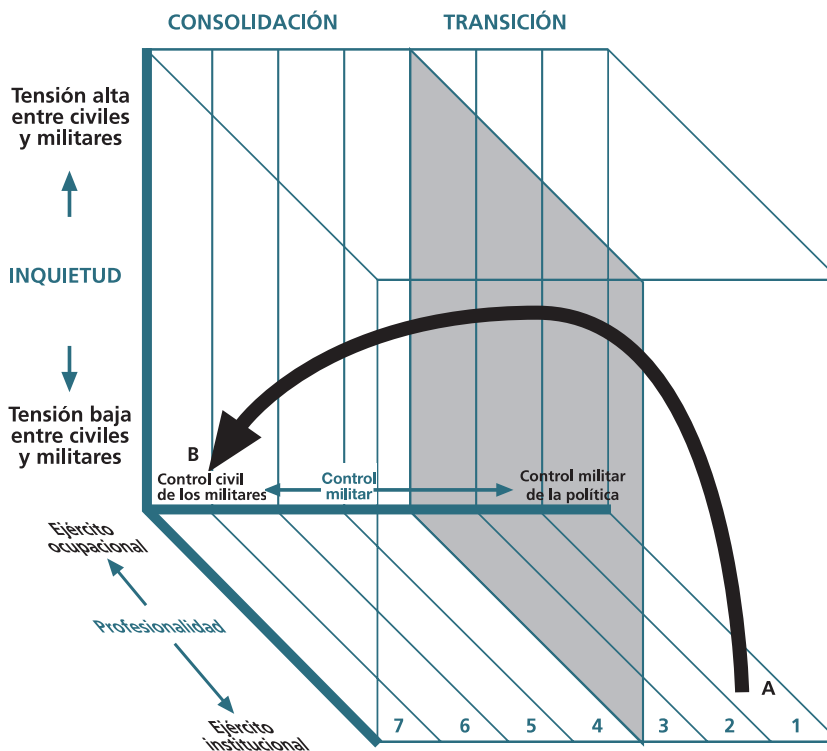
Proceso de la reforma militar democrática: dos dimensiones



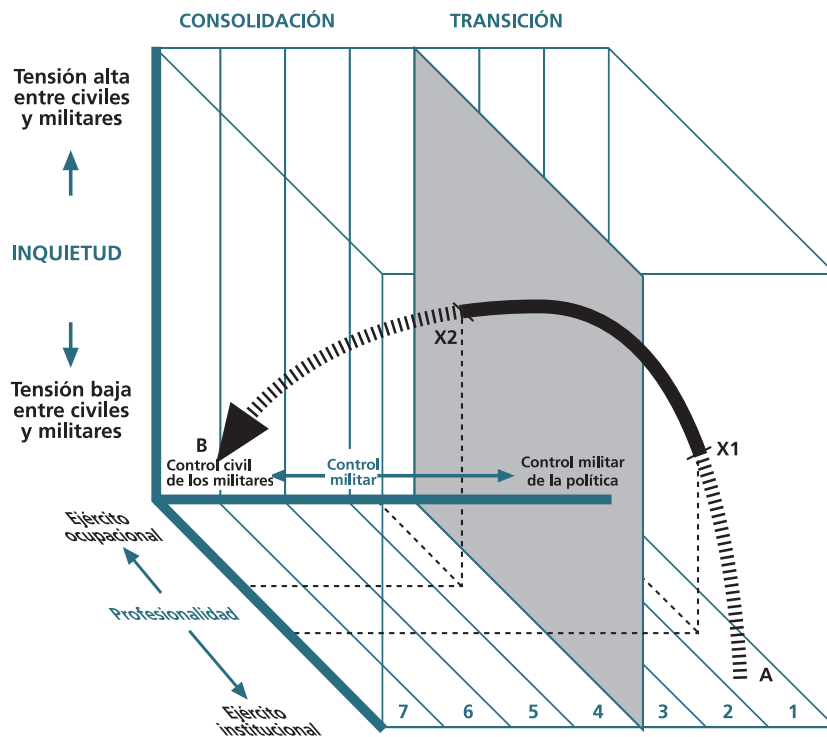
Modelos de ejército según Charles C. Moskos

- **Ejército institucional:** Las fuerzas armadas como institución.
 - Miembro del ejército por vocación y con la implicación de toda la familia en la institución.
 - Institución legitimada en valores como “deber”, “honor” y “patria”. Diferencias con los valores de la sociedad en materia de religión, familia, igualdad de género y libertad sexual.
 - Remuneración inferior a la del mercado pero con ciertos beneficios sociales relacionados con la institución (vivienda, economatos, beneficios en el retiro...).
 - Sin derecho a organizarse en grupos de intereses o sindicatos → aceptación del paternalismo de la institución.
- **Ejército ocupacional:** Las fuerzas armadas como ocupación.
 - Miembro del ejército como trabajo remunerado.
 - Valores similares a los de la sociedad.
 - Remuneración equiparada al mercado y sin beneficios sociales específicos de la institución.
 - Derecho a articular sus intereses colectivos a través de sindicatos.

El proceso de reforma militar democrática: Tres dimensiones



Ejemplo de reforma militar parcial



ESPAÑA	Transición democrática, julio 1976-Octubre 1982
Eje de conflictividad militar	<ul style="list-style-type: none"> - Oposición a la legalización del PCE y al Estado de las Autonomías - Ataques a militares por parte de ETA - Dimisión de altos cargos, actos de indisciplina, descontento militar - Golpe de Estado 23-F
Eje del control militar	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de Junta de Jefes de Estado Mayor. Coordinación 3 ejércitos. - Constitución Española (1978): FFAA vinculadas con la Corona o con la Administración del Estado - Creación del Ministerio de Defensa (1977) - Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional (1978): funciones Presidente, Ministro, JUJEM, Cortes Generales... - Reforma del Código de Justicia Militar (1980)
Eje de la transformación militar	<ul style="list-style-type: none"> - Separación de los militares de la política (no actividad política o sindical estando en activo) - Reducción del tamaño de los ejércitos y mecanismos de ascensos. Control de gastos. - Nuevas Reales Ordenanzas (1978): Definición de obligaciones y derechos conforme a la Constitución. - Mejora de condiciones de vida de los militares: mejoras retributivas para la lucha contra el pluriempleo - Adaptación símbolos: Día de las FFAA, escudos constitucionales...

ESPAÑA	Consolidación democrática, diciembre 1982-1989
Eje de conflictividad militar	<ul style="list-style-type: none"> - Congelación de la adhesión de España a la OTAN - Intentos de indulto a los condenados por el 23-F - Reducción de la oposición al Estado de las Autonomías - Cese inmediato de los militares que hacían declaraciones de crítica a las reformas, defensa del Franquismo ...
Eje del control militar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma Ley Orgánica Criterios Básicos Defensa Nacional: Aprobación por el Parlamento. Clara subordinación de las FFAA al gobierno - Transformación del JUJEM en órgano asesor - Creación del Jefe del Estado Mayor para la Defensa: colaborador del Ministro en planteamiento y ejecución política militar - Potenciación del Ministerio de Defensa. Edificio, incremento de civiles - Directiva de Defensa Nacional (1984) - Integración jurisdicción militar en el poder judicial del Estado
Eje de la transformación militar	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del tamaño de los ejércitos y reorganización territorial - Carrera militar y política de personal. Ascensos por criterios de selección - Enseñanza militar: Regulación academias, profesorado civil... - Incorporación de la mujer a las FFAA (1989) - Reorientación de la política de vivienda - Reforma del Servicio Militar: reducción tiempo, regionalización - Misiones internacionales de paz (1989)

Recomendaciones políticas

- La reforma militar tiene que ser percibida por las Fuerzas Armadas como una parte del proceso general de transición hacia la democracia, junto con otras reformas como la de la policía o la del sector judicial.
- Es necesario el consenso entre todas las fuerzas democráticas. Los partidos políticos no deben buscar el apoyo de las fuerzas armadas para sus respectivas posiciones. La reforma militar debe ser una política de Estado.
- Es un largo proceso se incluye la fase de consolidación democrática. No sólo se tiene que evitar que las fuerzas armadas den un golpe de estado sino también se tiene que conseguir que el gobierno elegido democráticamente sea la institución que define y aplica las políticas de seguridad y de defensa.
- La reforma militar debe ser gradual. Antes de emprender un paquete de reformas, se debe evaluar la probabilidad de su éxito dadas las circunstancias de cada momento.
- Además de gradual, el orden en que se tomen las medidas puede ser determinante del éxito o del fracaso del proceso. No debe intentarse una reforma del sistema de formación militar si el Ministerio de Defensa no está consolidado como órgano de control militar.
- No hay soluciones definitivas. Se debe ir avanzando en la dirección adecuada.
- El apoyo externo es positivo pero el motor de reforma debe ser nacional.
- El gobierno elegido democráticamente tiene que tomar la iniciativa de la reforma militar.
- La elaboración de las leyes no es la parte difícil de la reforma. En paralelo a la reforma legislativa, la sociedad y el gobierno tienen que construir una nueva forma de actuar, desarrollar una actitud más democrática.
- El Ministerio de Defensa tiene que definir las prioridades de la política de defensa y gestionar la política militar. En la fase de consolidación democrática, el Ministro de Defensa debe ser un civil y, junto con el Presidente del Gobierno, debe estar al mando de las fuerzas armadas.
- Se tiene que prestar especial atención a los órganos colectivos que existen dentro de las Fuerzas Armadas. Si dichos órganos colectivos tienen poderes de decisión pueden convertirse en instrumentos de defensa de intereses corporativos. Los cuerpos colectivos pueden asesorar, pero no decidir.
- La reforma del sistema de justicia militar exige:
 - Terminar con situaciones en las que los tribunales militares puedan juzgar a civiles.
 - Establecer una clara separación entre los mandos militares y el poder judicial.
 - Integrar la justicia militar en el poder judicial único.
- La implicación del parlamento en la reforma militar debe estar garantizada en los ámbitos de control y de asignación de recursos a la defensa y de participación en la elaboración de los elementos básicos de la política de defensa y la política militar. Es necesario el consenso entre el gobierno y el parlamento para emprender estas reformas.
- El control civil democrático de las fuerzas armadas debe ser aceptado por los militares. De hecho, esta reforma debe hacerse con su participación. Los militares tienen que entender que el control civil es la mejor forma de ser aceptados por la sociedad.

Conclusión

En cualquier transición democrática, los movimientos sociales y los políticos son decisivos.

Los factores económicos y culturales son importantes, pero nada está predeterminado.

Las decisiones políticas son el factor más importante para explicar el éxito o fracaso de cualquier proceso de transición a la democracia.