

*Carlos Javier Frías Sánchez**

¿EJÉRCITOS “OPCIONALES”?
CONFLICTOS Y EJÉRCITOS
OCCIDENTALES EN EL SIGLO XXI

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

¿EJÉRCITOS “OPCIONALES”? CONFLICTOS Y EJÉRCITOS OCCIDENTALES EN EL SIGLO XXI

Resumen:

Las Fuerzas Armadas europeas están en un proceso de reducción que parece no tener final. Este proceso se enmarca en una situación internacional en la que los conflictos entre Estados se consideran muy improbables, a la vez que los europeos confiamos en un sistema de seguridad colectivo articulado alrededor de la OTAN.

Las Fuerzas Armadas europeas se configuran principalmente como herramientas políticas destinadas a operaciones de estabilización o a intervenciones exteriores de pequeña entidad, en el marco de un esfuerzo aliado. Es decir, para operaciones en las que la participación no es una necesidad, sino una opción.

Sin embargo, la teoría de Relaciones Internacionales plantea serios interrogantes sobre las posibilidades de Europa de mantener su seguridad sobre estas bases, más todavía teniendo en cuenta el tiempo necesario para reconstruir un instrumento militar capaz de ejecutar operaciones en ambiente de alta intensidad.

Abstract:

European Armed forces are suffering an apparently never-ending process of reduction. This process takes place in an international environment where inter-state conflicts appear most improbable, whilst Europe's security rests in a collective security system built around NATO.

European Armed Forces are being mainly designed as political tools for stability operations or low-level foreign interventions, always in the framework of an Allied effort. That's to say, for operations in which the participation is an option, not an imperative need.

However, International Relations theory casts serious doubts about European possibilities for granting its security on these bases, moreover taking into account the long periods needed to rebuild a military tool able to fight high intensity warfare.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Europa, Fuerzas Armadas, Ejércitos, Relaciones Internacionales, Sistema Internacional, anarquía, “conflictos de elección”, “conflictos de necesidad”, buckpassing, seguridad colectiva.

Keywords:

Europe, Armed Forces, Armies, International Relations, International System, anarchy, “conflict of choosing”, “conflict of necessity”, “buckpassing”, collective security.

INTRODUCCIÓN

Desde la caída del muro de Berlín hace ahora veinticinco años, los Ejércitos occidentales están inmersos en un proceso de reducción de efectivos y capacidades que parece inacabable. Este desarme es especialmente acusado en el caso de los Ejércitos europeos. Después de veinticinco años de continua reducción, algunos de los Ejércitos de nuestros aliados han dejado de reducirse sólo en tamaño, para empezar a suprimir además capacidades que consideraríamos “esenciales”. Como ejemplo, los Países Bajos disolvieron en 2011 sus últimas unidades de carros de combate, medida también adoptada por Bélgica en septiembre de 2014... Francia está en proceso de disolver sus Brigadas de apoyos de Cuerpo de Ejército, el Ejército alemán planea reducir drásticamente su artillería de campaña y traspasar toda su artillería antiaérea a la *Luftwaffe*, que, a su vez, piensa disolver todas las unidades antiaéreas recibidas del Ejército cuya misión era la de proteger unidades terrestres (AOAD – *Army Organic Air Defense*)...

Esta reducción se basa en dos características esenciales de nuestro mundo actual: la disminución de la posibilidad de un conflicto convencional entre Estados (donde tenían su campo de actuación preferente las citadas unidades disueltas) y el encaje de la mayoría de los Estados democráticos occidentales en el sistema de seguridad colectiva basado en la OTAN.

Es importante tener en cuenta que los Ejércitos (y las diferentes unidades que los componen) son organizaciones complejas de organizar y adiestrar, tareas que, además requieren un cierto tiempo. En la práctica, la primera batalla de cada conflicto se ha combatido siempre con las armas que existían en el inventario de tiempo de paz, y ni la más rápida movilización de la industria civil hacia la producción de guerra puede compensar esta circunstancia. Cuando, además, no se ha perdido una unidad, sino una “capacidad” (situación que ocurre cuando se llega a disolver todas las unidades de un mismo tipo), su recuperación es incluso más lenta: es preciso tener en cuenta que nuestras actuales Armas son el resultado de una larga evolución histórica, durante la que se ha pagado un elevadísimo precio, en oro y en sangre, para llegar a su eficacia actual. Como consecuencia, los procesos de reducción de los Ejércitos occidentales tendrán un efecto muy duradero (y

muy perjudicial) sobre su capacidad combativa.

En esta situación, resulta pertinente analizar estos procesos a la luz de alguna de las teorías en vigor en el campo de las Relaciones Internacionales.

LA ANARQUÍA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

La premisa básica de la escuela “decaná” de las Relaciones Internacionales, el *realismo* en sus diferentes versiones, es que el Sistema Internacional es *anárquico*: es decir, no existe una autoridad supranacional capaz de imponer leyes o valores a los Estados¹. Las organizaciones internacionales (como la ONU) serían en realidad el reflejo institucional de la distribución de poder del Sistema Internacional.

La naturaleza anárquica del Sistema Internacional determina que los Estados sólo pueden confiar en sí mismos, pues incrementa el miedo de que, en caso de conflicto, los Estados que habían asumido compromisos de seguridad primen el interés propio, prefiriendo abandonar a sus aliados, antes que arriesgar daños y pérdidas más o menos importantes, en defensa de los intereses de otros².

Por otra parte, la identificación –consciente o inconsciente– típicamente occidental, entre poderío económico y poder militar es muy reciente (sólo ocurre desde la Revolución Industrial) y se basa en la existencia de una estructura productiva muy específica³, y que está en curso de desaparecer. En ausencia de esa identidad entre riqueza y fuerza militar, un Estado rico pero militarmente débil es una “presa” en el Sistema Internacional, y una tanto más apetecible cuanto más rica y más débil sea.

¹ JORDÁN, Javier. *Enfoques de los Estudios Estratégicos*. Apuntes elaborados para el Título de Experto Universitario en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional (2011-2012). Universidad de Granada, 2011, pág. 3.

² GOLDSTEIN, Avery. *Deterrence and Security in the 21st Century*. Cornell Univ. Press, Ithaca, 2000, pág. 43.

³ GAT, Azar. *War in Human Civilization*. Oxford University Press, Oxford, 2006, págs. 567-569.

Los sistemas de seguridad colectiva tienen la ventaja indudable de “repartir la carga” de la defensa entre todos los socios. A cambio tienen un inconveniente muy grave: la dilución de la responsabilidad individual. En relaciones internacionales, el efecto de esta dilución de responsabilidad se conoce como “buck-passing”. Este concepto refleja los esfuerzos de un Estado en hacer recaer el coste de oponerse a un potencial adversario en otros Estados⁴ (“pasarle el cubo”). Así, en un sistema de seguridad colectiva, todos los participantes son “consumidores” de seguridad, pero siempre existe la tentación de intentar contribuir lo mínimo posible al sistema, pero manteniendo la participación en sus beneficios. Este tipo de sistemas, especialmente cuando son muy amplios (caso de la OTAN) pueden acabar creando la percepción de que la seguridad es un “bien común”⁵ (“*un bien que está disponible a todos y del cual el uso por uno no substraerá del uso por otros*”⁶, es decir un bien del que se disfruta aunque no se contribuya al mismo), sujeto en consecuencia a la conocida “tragedia de los bienes comunes”⁷, es decir que favorece que sus miembros intenten evitar el “pago” de su contribución al sistema.

Al “buck-passing” y a la consideración de la “seguridad” como un “bien común” (especialmente tras 70 años en los que Estados Unidos ha asumido el principal peso de ese coste), se une el hecho de que la desaparición de la amenaza común y evidente de la Guerra Fría – el Pacto de Varsovia como herramienta del expansionismo soviético -, ha sido sustituida por otras amenazas menos claras y evidentes, sentidas con distinta intensidad por nuestros aliados occidentales. Esta circunstancia mina la base de nuestros sistemas de seguridad colectiva, pues aumenta el miedo que los aliados que se encuentran menos

⁴ MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton, Nueva York, 2003, págs. 157-62; CHRISTENSEN, Thomas J. y SNYDER, Jack. “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns under Multipolarity”. Artículo publicado en la revista *International Organization*, Vol. 44, nº. 1, de invierno de 1990, págs. 137-68; CHRISTENSEN, Thomas J. “Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940”. Artículo publicado en la revista *International Organization*. Vol. 51, nº 1, de invierno de 1997, págs.. 65-97.

⁵ GOLDSTEIN, Avery. Op. cit., pág. 25.

⁶ OSTROM, Elinor. *Glossary of Terms*. MIT, Social Sciences Dept. 2010. En <http://web.archive.org/web/20120808010410/http://mitpress.mit.edu/books/chapters/0262083574chapm1.pdf>, 18 de marzo de 2014.

⁷ REYES, Román (Director). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/tragedia_comunes.htm, 18 de marzo de 2014.

amenazados primen el interés propio, y eludan sus compromisos antes que sufrir daños y pérdidas más o menos importantes, en defensa de intereses que no perciben como suyos⁸.

Además, estos riesgos de seguridad aparecidos tras la Guerra Fría (islamismo radical, crimen organizado transnacional, proliferación de armas de destrucción masiva, migraciones descontroladas...) no ponen en riesgo la existencia de los Estados occidentales (al menos a corto o medio plazo), lo que debilita el compromiso de los aliados europeos que no se ven directa e inmediatamente amenazados. En consecuencia, es mucho más probable que se dé el caso de “buck-passing” que el opuesto, denominado “entrapment” o “chain-ganging”⁹, y que se refieren al caso en el que un aliado se ve arrastrado a defender los intereses de un aliado de forma involuntaria, con el fin de preservar la integridad de la alianza. El “chain-ganging” se da cuando existe una amenaza existencial compartida que sólo puede afrontarse sumando los recursos de los Estados amenazados, por lo que la preservación de la alianza tiene un enorme valor en sí mismo.

LOS ESTADOS COMO ACTORES RACIONALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Prácticamente todas las teorías sobre Relaciones Internacionales se basan en la premisa de que los Estados operan dentro del Sistema Internacional como actores racionales. En consecuencia, cualquier *acción* de un Estado se rige por una evaluación coste/beneficio¹⁰. Cualquier conducta se ejecuta o se omite en función de una evaluación “coste/beneficio”.

Esta circunstancia está en la base de conceptos muy empleados en estrategia y en Relaciones Internacionales, como sería el de “disuasión”, que se basa generalmente en elevar el coste que una acción determinada va a suponer para el adversario (“disuasión por castigo”). Sin embargo, lo relevante no es el “coste”, sino la relación entre ese “coste” y “beneficio” que se espera obtener de una acción determinada, por lo que la simple elevación del “coste” no garantiza que el adversario no considere que el “beneficio” obtenido no llegue a compensarlo. Esto puede obedecer a una percepción equivocada del “coste” de su

⁸ GOLDSTEIN, Avery. Op. cit., pág. 43.

⁹ CHRISTENSEN, Thomas J. y SNYDER, Jack. Op. cit.

¹⁰ PEASE, Kelly-Kate S. *International Organizations*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2006, pág. 110.

acción por parte del adversario, pero también a una valoración errónea por parte del disuasor del “beneficio” que el adversario espera obtener de su acción, o a la existencia de beneficios ocultos o no ligados directamente a la acción ejecutada. Así, muchas crisis internacionales se deben a la percepción por parte de un líder político de cambios *futuros* en la situación actual (es decir, que pueden no ser evidentes en el momento presente) o a intentos de desviar la atención pública hacia crisis exteriores para evitar la inestabilidad política interna¹¹ (motivaciones que pueden tener muy poca relación directa con la crisis real desencadenada; un ejemplo clásico es la ocupación argentina de las islas Malvinas en 1982).

Una *acción* determinada tiene costes, pero también los tiene la *inacción*¹². Por ello, en el caso de una actuación concreta, existirán Estados motivados por la *necesidad*, mientras que otros lo estarán por la *oportunidad*¹³. Los Estados motivados por la *necesidad* serían aquellos en los que la relación coste/beneficio percibida de la *inacción* es muy alta (tan alta que llega a sobrepasar la relación correspondiente a la *acción*), por lo que su necesidad de emprender esa *acción* concreta es igualmente elevada, mientras que los motivados por la *oportunidad* serían los que perciben, en un momento determinado, una relación coste/beneficio favorable en la *acción*, porque los estiman que los costes son bajos para el posible beneficio a obtener en las circunstancias del momento, sin que exista una relación coste/beneficio relevante de la *inacción*.

A partir de aquí, es posible deducir que existirán conflictos derivados de acciones emprendidas por *oportunidad* (“conflictos de elección”: serían aquellos que tienen carácter opcional, pues tienen implicaciones y responsabilidades internacionales, humanitarias o de seguridad para el Estado en cuestión, pero cuyas consecuencias directas son limitadas para su seguridad nacional o, al menos, no inmediatas¹⁴) y otros derivados de acciones

¹¹ LEBOW, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. John Hopkins Univ., Baltimore, 1981, págs. 61-69.

¹² MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Cornell Univ. Press, Ithaca, 1983, págs. 62-63, 65-66; Departamento de Defensa. *Deterrence Operations Joint Operating Concept, Version 2.0*, diciembre de 2006, pág. 20. En www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/do_joc_v2, 18 de marzo de 2014.

¹³ KUPCHAN, Charles A. *The End of the American Era*. Vintage Books, Nueva York, 2002, pág. 206.

¹⁴ Adaptado de la definición presentada en: DIBB, Paul. “The Importance of the Inner Arc to Australian Defence Policy and Planning”. Artículo publicado en la revista *Australian Security Challenges*, Vol. 8, nº. 4, de verano de 2012, págs. 13-31, pág. 15.

emprendidas por la *necesidad* (“conflictos de necesidad”: serían aquellos que no son opcionales, pues tienen impacto directo y consecuencias potencialmente severas e inmediatas para la seguridad nacional¹⁵).

En el caso de sistemas de seguridad colectiva (que es el caso de los Estados occidentales que forman parte de la OTAN), y con relación a esta tipología de conflictos, pueden darse tres situaciones diferentes:

1. que un mismo conflicto sea “de necesidad” para todos sus miembros;
2. que un conflicto sea “de necesidad” para uno o varios de sus participantes y “de elección” para el resto;
3. que el conflicto sea “de elección” para todos sus miembros.

Las posibilidades de que un sistema de seguridad actúe de forma colectiva es mayor en el primero de los casos descritos, y decreciente en los dos siguientes. Igualmente, la inclinación a hacer sacrificios será mayor en el primer caso, en el segundo sólo será mucho mayor para el miembro o miembros que perciben la “necesidad”, y en el tercero será variable según los intereses concretos de los miembros del sistema, pero nunca será muy grande (por estar basada en la *oportunidad* de obtener beneficios a coste moderado).

En el caso de la mayoría de los miembros europeos de la OTAN y/o la UE, las operaciones exteriores en curso y recientes (Irak en 1991 y 2003, BiH, Kosovo, Afganistán, Líbano, Chad, Libia, Malí...) son evidentemente “conflictos de elección”: su participación en estos conflictos siempre ha sido *opcional* (en todos los casos ha sido una *decisión* política, no una situación inevitable e impuesta) y su impacto para la seguridad nacional de la mayoría de los Estados europeos implicados (cuando lo ha habido) ha sido y es limitado, indirecto y/o diferido en el tiempo. En consecuencia, puede afirmarse que estos Estados han reaccionado como predice la teoría que lo haría un Estado integrado en un sistema de seguridad colectivo, en un conflicto que es “de elección”: ha participado lo mínimo posible (“buck-passing”), como demuestra la parquedad de medios desplegados y las importantes *caveats* que limitan la actuación de las tropas.

¹⁵ Íbid.

En el caso concreto de España, los únicos “conflictos de necesidad” previsibles para España se enmarcan bien en la “amenaza no compartida”, bien en un conflicto que afecte a la seguridad colectiva¹⁶. En el primero de los casos, para nuestros socios y aliados sería un “conflicto de elección”, y su respuesta teórica más previsible es el “buck-passing”, como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional [*“... los conflictos armados que se pudieran producir como consecuencia (...) de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual- ...”*¹⁷]. Por su parte, un conflicto que amenace a nivel *existencial* al conjunto de aliados miembros de la OTAN o de la UE (que ocasionaría un “conflicto de necesidad” para todos los aliados) es muy poco previsible (pese a situaciones absolutamente inesperadas, como los acontecimientos en Ucrania).

LOS EJÉRCITOS COMO HERRAMIENTAS DE LOS ESTADOS

Los Ejércitos son herramientas destinadas a cumplir unas funciones determinadas: no es lo mismo un Ejército dedicado a mantener el orden público, que otro cuya función sea actuar como “policía imperial” en las colonias, o que un tercero destinado a defender el territorio nacional de un ataque convencional, u otro más dedicado a suprimir un movimiento insurgente local... En todos estos casos, la doctrina, la organización y los medios de unos u otros serán diferentes. Cuanto más especializados estén estos Ejércitos en su particular función, mejor la ejecutarán, pero perderán cada vez más la capacidad de desarrollar misiones diferentes de ésta. Pese a que exista una cierta tendencia a considerar que todos los Ejércitos son “iguales”, en realidad dos Ejércitos pueden ser tan distintos como son una sierra y una llave inglesa: ambas son herramientas, pero están diseñadas para hacer cosas diferentes.

Los Ejércitos diseñados para el combate de alta intensidad son, en cierta medida, similares a cualquier máquina compleja: cada una de sus piezas (cada “unidad”) cumple una función diferente, de forma que el efecto total es muy superior al de la simple suma de las contribuciones de cada una de sus piezas. A cambio, cada pieza es “insustituible”: sin ella, la

¹⁶ Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*. 2013, pág. 39.

¹⁷ *Ibidem*.

máquina o bien no funciona, o bien pierde alguna de sus características. Estas pérdidas pueden ser “fundamentales” (caso de un coche sin motor) o “complementarias” (como un coche sin aire acondicionado). Sin embargo, un automóvil tiene una función muy clara (el transporte por carretera), por lo que en el ejemplo del automóvil es relativamente sencillo saber qué piezas son fundamentales y cuales complementarias. Esto no es tan sencillo en el caso de organizaciones humanas muy complejas, como son los Ejércitos, que, además, se enfrentan a una enorme incertidumbre sobre cuál será el entorno futuro en el que se desenvolverán.

Las características de los Ejércitos condicionan lo que el poder político puede hacer con ellos. Un ejemplo histórico ilustrativo es el caso de las garantías de seguridad que Francia otorgó a Polonia antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial: en caso de un ataque alemán sobre Polonia, Francia atacaría Alemania. Estas garantías suponían, en teoría, una gravísima amenaza para Alemania: si atacaba Polonia, el poderoso Ejército francés atacaría a su vez la retaguardia alemana... Sin embargo, el Ejército francés llevaba años reorganizándose como una fuerza defensiva, y sus capacidades ofensivas eran prácticamente nulas. En un debate parlamentario en 1935, el Ministro de la Guerra francés, General Maurin lo dejaba muy claro¹⁸:

¿Cómo podemos todavía creer en la ofensiva después de haber gastado miles de millones en crear una frontera fortificada? ¿Estaríamos lo bastante locos como para avanzar más allá de esa barrera hacia Dios sabe qué aventura...?

El resultado es conocido: Alemania pudo atacar a Polonia despreocupándose de la reacción gala: la “herramienta” militar francesa no era la que necesitaba su poder político, ni éste pudo cambiarla en los breves años en los que se puso claramente de manifiesto esa inadecuación.

¹⁸ HORNE Alistair. *To Lose a Battle*. Boston, Little Brown & Company, 1969, pág. 36

Otro ejemplo histórico es el de la “regla de los diez años”¹⁹: en 1919 el Gobierno británico estableció como guía de planeamiento de sus Fuerzas Armadas que el Imperio Británico no se vería envuelto en ningún conflicto importante “en los próximos diez años”. Como consecuencia de esa regla, se ejecutaron importantes planes de reducción de fuerzas y se ralentizaron los programas de modernización de armamentos, confiando en que habría tiempo (diez años) para rearmarse en caso de necesidad. El presupuesto de defensa bajó de 766 millones de libras en 1919 a poco más de 100 millones diez años después. La “regla de los diez años” se hizo “permanente” en 1928, de forma que se renovaba automáticamente cada año. Aunque esta renovación automática de la norma fue derogada en 1932, los presupuestos de defensa apenas crecieron, llevados de la inercia de los años anteriores y de la falta de percepción de amenaza, junto con los efectos de la crisis económica iniciada en 1929... Siete años después estallaba la Segunda Guerra Mundial.

Estos ejemplos ilustran, por un lado, el efecto de la configuración de las Fuerzas Armadas sobre el uso político que se les pretende dar, y, por otro, los amplios plazos necesarios para recuperar las capacidades militares perdidas, que habitualmente exceden con mucho las previsiones realizadas.

En su aplicación al caso que nos ocupa, si las reducciones de las Fuerzas Armadas recogen el papel que el nivel político quiere asignarles (que parece dirigido hacia los “conflictos de elección”), sólo cabe confiar en el acierto en las previsiones que hayan llevado a esa decisión²⁰, y en que la situación internacional se mantenga relativamente estable. El principal riesgo estribaría, sin embargo, en que el nivel político no fuese consciente del efecto último de las reducciones llevadas a cabo sobre la capacidad de las Fuerzas Armadas de ejecutar determinadas operaciones, y de los plazos de tiempo necesarios para recuperar esas capacidades.

¹⁹ <http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/10-year-rule-disarmament.htm>

²⁰ A este respecto, es interesante recordar que, en general, las previsiones sobre el futuro han sido muy poco acertadas. Véase ZENKO, Micah. “100% Right 0% of the Time. Why the U.S. military can't predict the next war”. Artículo publicado en la edición online de la revista *Foreign Policy*, 16 de octubre de 2012, en: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/16/why_the_military_cant_predict_the_next_war.

CONCLUSIONES

Las reducciones de los Ejércitos europeos tienen una trascendencia mucho mayor de la aparente.

La pérdida de capacidades clave en el caso de determinados Ejércitos hace que, en la práctica, hayan perdido la capacidad de ejecutar operaciones independientes en ambiente de combate de alta intensidad. Esto implica necesariamente una importante limitación de soberanía e independencia. Los Estados que adoptan esa medida dejan su defensa, en la práctica, en manos de otros. Ante el evidente riesgo de que sus aliados practiquen el “buck-passing”, esta política tiene importantes riesgos. No es sorprendente que la hayan adoptado únicamente aquellos Estados (como Bélgica o los Países Bajos) situados geográficamente en un vecindario “tranquilo”. Estos Estados conciben su instrumento militar como una pequeña contribución a un esfuerzo aliado (que, salvo el caso improbable de que se desencadene un conflicto global, se enmarcará en un “conflicto de elección”), descartando verse envueltos en solitario en un “conflicto de necesidad”.

En otros casos, pese a mantener la capacidad de operar de forma independiente, esa pérdida de capacidades se basa en que los Estados consideran que sus Ejércitos sólo van a tomar parte en “conflictos de elección”, es decir, descartan verse envueltos en un “conflicto de necesidad”. Resulta significativo que el Jefe de la *Luftwaffe* alemana avale la disolución de las unidades AOAD sobre la base de que Alemania descarta un despliegue terrestre, salvo que exista en el Teatro de Operaciones una superioridad aérea total²¹... Aún más, Alemania deja a su Ejército de Tierra en situación de no poder operar efectivamente en caso de no disponer de superioridad aérea. Esa declaración implica que Alemania considera que siempre podrá “elegir” en qué conflictos “quiere” desplegar y en cuáles no. Evidentemente, Alemania configura sus Fuerzas Armadas como una herramienta para conflictos “de elección”.

²¹ WEYMANN, Helge. “Realignment of Ground-based Air Defence”. Artículo publicado en la revista *CPM forum*, número especial dedicado a la *Luftwaffe* del 3^{er} trimestre de 2013, con prefacio escrito por el TG Karl Müllner, Jefe de Estado Mayor del Aire alemán. En <http://cpm-st-augustin.de/magazine/2013/3-2013/>.

Un análisis cuidadoso de las reducciones efectuadas en la mayoría de los Ejércitos europeos, de sus reorganizaciones orgánicas e, incluso, de sus programas de altas y bajas de materiales principales nos llevaría a conclusiones similares.

Los “conflictos de elección” son, por definición, “opcionales”. Un importante riesgo de configurar los Ejércitos como herramientas aptas únicamente para ese tipo de conflictos es que los Ejércitos se conviertan igualmente en instituciones “opcionales”.

Una de las características esenciales generalmente aceptadas de los Estados es que mantienen el monopolio legítimo de la violencia. Para ejercer ese monopolio, los Estados mantienen unas instituciones coercitivas, encargadas de ejercer esa violencia legítima. Inicialmente, estas Instituciones eran los Ejércitos, que se ocupaban tanto de los conflictos exteriores como del mantenimiento del orden público, la ley y el orden. De ahí nace la concepción decimonónica de los Ejércitos como “columna vertebral de la Patria”. Sin embargo, a mediados del s. XIX se produce una clara diferenciación entre el ejercicio de la violencia “exterior” (tarea de los Ejércitos) y del mantenimiento de la ley y el orden (con la aparición de los cuerpos de policía, Guardia Civil, Gendarmería...).

En la situación actual, en la que los Ejércitos se orientan casi en exclusiva a “conflictos de elección”, no resulta sorprendente que vayan perdiendo importancia (y presupuestos y efectivos), mientras que los cuerpos encargados de mantener la ley y el orden (que no son temas “opcionales”, sino “de necesidad”) se incrementen y se refuercen.

En cierta medida, los Ejércitos occidentales somos responsables de esa percepción: desde el final de la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas europeas llevamos veinticinco años justificando constantemente nuestra existencia sobre la base de la participación en operaciones en el exterior. No puede resultar sorprendente que nuestra opinión pública acabe pensando que ésa y no otra es su función. La consecuencia lógica es que, en un contexto de crisis económica y con una baja percepción de la amenaza a corto plazo que puede suponer el islamismo radical, el terrorismo o la piratería (por ejemplo), resulta adecuado renunciar a ese tipo de operaciones, y por lo tanto es innecesario dotar de personal y medios a las “herramientas” de que dispone el Estado para ello.

En cualquier caso, si nuestra opinión pública (y, por lo tanto, el nivel de decisión político) llega a considerar a sus Fuerzas Armadas como una institución “opcional”, las posibilidades de obtener recursos materiales y/o humanos para la defensa serán cada vez menores, conforme aumente la presión sobre el sistema de protección social, efecto inevitable del envejecimiento de la población.

En cualquier caso, la estabilidad de una situación de Estados ricos pero militarmente débiles, que confían su defensa a un sistema de seguridad colectiva en el que todos intentan contribuir lo menos posible (predominando el “buck-passing”), y sin una amenaza común que dé valor a la Alianza en sí misma, desafía la teoría generalmente aceptada sobre Relaciones Internacionales.

Por desgracia, los “experimentos” en este campo suelen tener consecuencias generalmente trágicas.

i

*Carlos Javier Frías Sánchez**
TCOL.ET.ART.DEM
Jefe GAAAVI/30 Ceuta

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.