

277
JULIO
2022

MULTIFUNCIONALIDAD MILITAR Y DEMOCRACIA: una convivencia peligrosa

Rafa Martínez, investigador sénior asociado, CIDOB. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y director de GRAPA (Group of Research and Analysis on Public Administration), Universidad de Barcelona.

En la actualidad, los cambios en el sistema político mundial obligan a repensar la funcionalidad de los ejércitos, so pena de que estos asuman roles que les aboquen a la obsolescencia o a la inutilidad. Esta crítica encrucijada nos conduce a un debate en el que confluyen tres argumentarios: el *abolicionista*, que podríamos considerar como ingenuo, el *adaptativo*, que sigue la lógica de las tres R (redefinir, redimensionar y reconvertir) y el *pragmático*, que acaba justificando la multifuncionalidad de las fuerzas armadas.

La multifuncionalidad de los ejércitos supone la militarización; es decir, la normalización del uso de los militares –o extensión del uso de la fuerza– para el desarrollo de servicios ajenos a sus roles tradicionales. Ello, en el peor de los casos, puede desembocar en militarismo. Sin embargo, también se puede llegar a la multifuncionalidad sin tener como meta el uso de la fuerza, sino buscando el beneficio que puede suponer para la sociedad la condición de administración comodín de los ejércitos. Esta vía pretende un edulcoramiento de lo militar, de cuyos integrantes no se espera el uso de la fuerza en las múltiples tareas que se les encomiendan.

De los mayores temores a los que se enfrenta toda burocracia –si evita el constante requerimiento de la puesta al día o, el más ambicioso, de modernización– son caer en la obsolescencia o en la esterilidad; lo que en trabajos recientes (Martínez, 2020a y 2020b) he denominado las metáforas del *farolero* y del *ascensorista*. Respecto a la primera, por la siguiente explicación: desde mediados del siglo XVIII, muchas de las grandes ciudades europeas disponían de un cuerpo de *faroleros* que, cada atardecer, procedían con la mecha a encender todos los faroles –en sus inicios de aceite y, a partir del siglo XIX, de gas– para iluminar la vía pública. Al alba, procedían a apagarlos y limpiarlos. La irrupción de la luz eléctrica y la sustitución de todos los faroles por piezas eléctricas eliminaron de raíz la tarea de este cuerpo, por lo que fue desmantelado y el oficio quedó obsoleto. Por tanto, cuando aludimos al militar en el rol de farolero estamos pensando en el inmovilismo funcional; en no ser capaz de anticiparse, o cuando menos de amoldarse, a las nuevas realidades y, por ello, verse fagocitado por los cambios que le superan y a los que no se ha sabido actualizar. En este sentido, seguir preparándose para la guerra contra un rival fronterizo, cuando esa amenaza resulta casi inconcebible, es un tanto anacrónico y obsoleto.

En cuanto al *ascensorista*, este es un desempeño laboral que se supone que prestigia el edificio, presta un servicio y confiere seguridad a sus ocupantes, aunque sus funciones se reduzcan a anunciar la planta a la que se accede, demandar a qué piso se quiere ascender y ser

el gestor de la botonadura. Pero si el ascensor se estropea, si se para entre planta y planta, el ascensorista no puede hacer nada, ya que no maneja ningún sistema de desalajo o similar. Como mucho, puede activar el interfono y solicitar ayuda externa. En definitiva, es una profesión que transmite una sensación de seguridad, pero que, a la hora de la verdad, es ilusoria, por lo que es una figura perfectamente prescindible. Cualquier funcionario protestaría si estuviera desempeñando misiones ilusorias e inútiles. No obstante, los componentes disciplinario y de obediencia de los ejércitos –sus señas de identidad– les hacen soportar estoicamente desempeños de ascensorista. Desde el poder político la justificación –por supuesto equivocada y cortoplacista– sería: mejor hacer algo que provoque sensación de seguridad, aunque esta sea ilusoria, que no hacer nada. En definitiva, cualquier administración tiene ante sí la espada de Damocles que supone transformarse en irrelevante o devenir una inutilidad por la sencilla razón de que los tiempos cambian y se ha superado su actividad, bien por falta de puesta al día –ese necesario *aggiornamento* que todos los procesos requieren–, bien porque aparece una nueva herramienta que la supera y mejora lo que sabía hacer. Cuando ello acontece, el rol de esa agencia será desfasado –farolero– o, en el peor de los casos, decorativo –ascensorista–.

El sistema político mundial está en transformación radical y ello, sin lugar a duda, reclama un replanteamiento severo de qué hacemos con los ejércitos. ¿Cómo los queremos? ¿Cuántos efectivos necesitamos? ¿Con qué características? ¿Y para hacer qué?

Aunque la guerra en Ucrania parece que pueda retrotraernos en el tiempo, en general, resulta innegable que el sistema político mundial está en transformación radical desde la caída del Muro de Berlín en 1989 y ello, sin lugar a duda, reclama un replanteamiento severo de qué hacemos con los ejércitos. ¿Cómo los queremos? ¿Cuántos efectivos necesitamos? ¿Con qué características? ¿Y para hacer qué? No en vano, si la *seguridad* la podemos descomponer en tres elementos consustanciales: agente hostil, bien a proteger y cobertura, al pensar en la seguridad nacional ninguno de ellos significa hoy lo que durante siglos ha representado. Así, los «agentes hostiles» ya no son los estados, y sus amenazas distan mucho de la guerra o la invasión territorial; los «bienes que queremos proteger» ya no son los territorios y la identidad colectiva, por lo que, en buena lógica, al aludir a la «cobertura», los ejércitos ya no son la herramienta principal con que combatir las nuevas amenazas. De hecho, hoy las amenazas aluden más al terrorismo, los ciberataques, las *fake news*, la desinformación, el crimen organizado, las epidemias y las

epidemias, el cambio climático o la dependencia energética, por citar algunos ejemplos. Las estrategias de seguridad nacional ya no hablan de potencia nuclear, armamentística y militar, sino que, en su lugar, aparecen palabras como multilateralismo, interoperabilidad, resiliencia, proacción, aproximación integral, coordinación entre administraciones, potenciadores del riesgo, desarrollo y diplomacia, etc. Incluso el propio concepto de guerra, entendida como enfrentamiento entre ejércitos estatales, también está en entredicho, ya que, hoy en día, hablamos de guerras asimétricas, híbridas, tecnológicas, de zona gris, de cuarta generación, de espectador deportivo¹. Por todo ello, a nadie se le ocurriría sostener que las fuerzas armadas son la única herramienta responsable de la seguridad; es más, en ocasiones estas pueden ni ser ya el instrumento más adecuado con el que proveerla.

¿Son todavía útiles los ejércitos? Tres argumentarios

Ante esta nueva realidad, se mantiene vivo el debate sobre si los ejércitos son necesarios –Maquiavelo veía en ellos la fuerza del gobernante– o prescindibles. Controversia ante la que se aducen tres tipos de argumentarios: el abolicionista, el adaptativo y el pragmático.

El argumentario *abolicionista* entiende que, ante la inutilidad de la guerra y la obsolescencia de esta y de los ejércitos, lo mejor es prescindir de ellos. Estamos ante una alternativa que, amén de la utopía que supone entender que nadie atacará nunca a

nadie, implica la renuncia, por parte de los estados, del monopolio de la violencia en sus conflictos con terceros (Martínez, 2020a). Sin ánimo de ofender, el argumentario rebosa ingenuidad.

El *adaptativo* recoge lo que en otro trabajo denominé la lógica de las tres R: redefinir, redimensionar y reconvertir (Martínez, 2020b). Bajo este paradigma, la administración militar centra sus esfuerzos en modernizarse o reformarse conforme a las necesidades defensivas de cada tiempo. Dicho de otro modo, por un lado, hay una actitud de resiliencia ante los recurrentes cuestio-

1. Uno de los factores imprescindibles para que una fuerza armada opere internacionalmente es contar con el respaldo de su población. Ello comporta, con frecuencia, que haya conflictos en los que fuerzas internacionales operan como «espectador deportivo» en el conflicto, por la intolerancia de sus sociedades de origen hacia las bajas denominadas «daños colaterales» o «no deseados». Si estas bajas se producen por su intervención, estas pueden tener un impacto negativo en la legitimidad social que necesitan para ejecutar su mandato. Es por ello por lo que, en muchos conflictos, las tropas internacionales están como espectadores en un evento deportivo «sufriendolo, pero sin poder intervenir».

namientos a la necesidad de los ejércitos, manteniendo viva la necesidad de las herramientas defensivas; pero, por el otro, conscientes de que esas controversias no son huecas, se desarrolla la exigencia de adaptar los ejércitos a las nuevas amenazas y necesidades defensivas. En definitiva, se trata de una resiliencia adaptativa que, ante la transformación radical de la realidad del momento, implica *redefinir* sus funciones, *redimensionar* su volumen y, fruto de ello, probablemente prescindir de una parte de sus efectivos *reconvirtiéndolos* en otro tipo de agencia que cubra necesidades no defensivas del Estado. Pensar en unas fuerzas armadas acomodadas a las exigencias de su tiempo nos conduce a establecer ejércitos pequeños, muy flexibles, interoperables con los de sus aliados, fácilmente desplazables, altamente tecnificados y compuestos únicamente por profesionales (Dandeker, 2004).

Cada vez con mayor intensidad, las tropas se han convertido en una herramienta de la política exterior de los estados, y no en un mero instrumento defensivo del territorio. Por mor de los compromisos internacionales, a la tradicional misión de protección territorial se le añaden otras, por ejemplo: la responsabilidad de proteger al Estado y a sus aliados de amenazas externas, contribuir al logro de la estabilidad internacional, la participación en operaciones de paz o la asistencia en catástrofes y calamidades. Esa acomodación al nuevo escenario internacional implica normalmente reorganizar su distribución territorial interna, modificar sus dinámicas de formación y entrenamiento, adquirir equipamiento bajo la lógica de la sofisticación en vez de la cuantitativa, o reducir sus efectivos. Esto último siempre acaba siendo traumático, pero puede resultar más llevadero si una parte de la milicia se transforma en activos para afrontar otras problemáticas vinculadas, por ejemplo, a la seguridad interior o a las emergencias. Una reconversión que, habiendo sido ya activada –aunque no sin dramas– en los sectores de la industria pesada y la minería, podría ser una vía para reducir los ejércitos, evitar dejar a sus integrantes en la estacada y centrarse en la necesaria puesta al día de una administración que, si no se moderniza permanentemente, corre el serio riesgo de verse devorada por una realidad en constante cambio.

Por último, el argumentario *pragmático* aboga por solventar la inoperatividad militar con la multifuncionalidad. Ello solidifica el statu quo y elude procesos de ajuste; es decir, ni modifica el volumen de efectivos ni el gasto público destinado (Martínez, 2022: 18). El pragmático cree que, en ausencia de conflicto, las herramientas bélicas de las que dispone un Estado deben ser utilizadas, aunque no sea en sus cometidos naturales,

máxime en países con recursos exiguos (Pion-Berlin, 2016). Son varios los razonamientos que acompañan este requerimiento a las fuerzas armadas: 1) disponen de un tamaño nada desdeñable; 2) son una administración jerarquizada y disciplinada, lo que resulta comodísimo para el decisor político; 3) representan a una administración de alta capilaridad territorial, por lo que están o pueden rápidamente estar disponibles en todo el territorio; 4) sus requerimientos de autonomía le otorgan una elevada versatilidad/adaptabilidad funcional; y, por último, 5) son una administración acostumbrada a reaccionar rápido, lo que implica que sus integrantes pueden ser movilizadas y desplazadas con celeridad. No obstante, si bien la multifuncionalidad puede ser exitosa en el corto plazo, provoca infinidad

Las condiciones bajo las cuales un militar puede intervenir fuera de su rol defensivo natural deben ser muy exigentes: excepcionalidad, emergencia, desbordamiento de las herramientas naturales, inexistencia de alternativas, de cariz temporal, bajo la dirección del poder político y solo hasta que el Estado articule las herramientas necesarias.

de problemas, y mucho más graves, en el medio y largo plazo (Saint-Pierre y Donadelli, 2014; Diamint, 2018 y 2020; Kuehn y Levy, 2020; Jenne y Martínez, 2022).

En todo caso, para que un militar acometa funciones ajenas a sus misiones naturales, según Goodman (1996), no se pueden cruzar algunos límites: 1) no deben sustituir a otros grupos sociales capaces de ejercerlas, 2) no deben obtener privilegios por hacerlas y 3) no les deben descuidar de su función principal de defensa. Incluso desde el pragmatismo se les ponen límites (Pion-Berlin, 2016): 1) nunca han de actuar en zonas densamente pobladas, 2) nunca desarrollando programas sociales, 3) nunca en misiones que reclamen entrenamiento y material que les sea ajeno y 4) nunca han de ejercer de policías. En definitiva, la expansión de los militares a roles no defensivos es un camino no exento de riesgos. A mi parecer, las condiciones bajo las cuales un militar puede intervenir fuera de su rol defensivo natural deben ser muy exigentes: excepcionalidad, emergencia, desbordamiento de las herramientas naturales, inexistencia de alternativas, de cariz temporal, bajo la dirección del poder político y solo hasta que el Estado articule las herramientas alternativas y necesarias (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

De esta forma, como principio general, la expansión de las funciones militares a áreas que no les son naturales es un camino arriesgado: si securitizar el desarrollo o la agenda social acostumbra a ser un despropósito, militarizarlos carece de toda lógica; además, aunque

parezcan ámbitos más próximos, tampoco militarizar la seguridad interior es una vía recomendable. De hecho, en la actualidad, se está vulgarizando recurrir a las fuerzas armadas y, con ello, se está militarizando cualquier asunto: se invoca una acuciante necesidad y la garantía de la eficacia que, supuestamente, acompaña lo militar; sin embargo, se olvida que esa dinámica es el germen del militarismo. Algo que no acostumbra a llegar para marcharse (Saint-Pierre y Donadelli, 2014; Diamint, 2018, 2020).

Los riesgos de la multifuncionalidad

La multifuncionalidad militar no solo descuida el cometido principal de los ejércitos –la defensa– sino que, normalmente, supone quebrar el marco normativo, eludir las necesarias reformas militares, impedir el desarrollo de capacidades civiles para esas concretas actividades que los militares asumen y asentar tendencias

La multifuncionalidad militar no solo descuida el cometido principal de los ejércitos –la defensa– sino que, normalmente, supone quebrar el marco normativo, eludir las necesarias reformas militares, impedir el desarrollo de capacidades civiles para esas actividades que los militares asumen y asentar tendencias de cultura política no democrática.

de cultura política no democrática (Jenne y Martínez, 2022). Además, los militares pueden estar obteniendo privilegios por acometerlas, lo que implica problemas nada desdeñables a la gobernabilidad democrática.

Cuando se opta por no aplicar la dinámica de las tres R y sí por conservar el statu quo, se apuesta sin ambages por la multifuncionalidad, y es ahí cuando aparecen los que, en otro momento, he denominado roles perversos (Martínez, 2020a; 2020b). En su afán por ser útiles y justificar con ello tanto su volumen de personal como presupuestario, terminan por afrontar misiones para las que no están convenientemente equipados, en las que están anticuados o se encuentran fuera de lugar, pese a toda la buena voluntad; lo que he denominado el rol del *espantapájaros* y del *veterinario*. Imaginemos que estamos en un avión, en un viaje transoceánico, y un pasajero padece algo parecido a un infarto. Por megafonía solicitan si hay algún médico entre el pasaje. Pasan los minutos y reclaman si alguien trabaja en el campo de la salud. Cuando ya casi han pasado diez minutos, insisten en que hay un pasajero en riesgo vital y piden la colaboración de un médico, enfermero o alguien dedicado al mundo sanitario. En ese momento,

se levanta un pasajero y le dice a la azafata: –soy *veterinario*. Todo el mundo suspira por fin aliviado. Sin embargo, imaginemos que el presidente de Gobierno de un Estado anunciase que, ante la falta de médicos en el país, se hubiera decidido cubrir, con carácter permanente, esas vacantes con veterinarios. No resultaría halagüeño ponerse enfermo en ese país. Y respecto al *espantapájaros*, a este se le ubica en un campo, tras la siembra, para que su sola presencia inmóvil, pero batido por el viento, espante a las aves para que estas no se coman las semillas y arruinen la siembra. Pero ay de si un ave intrépida, o despistada, se posa junto a él y se brinda una pitanza sin que, claro está, el espantapájaros haga nada; seguramente, en muy poco rato, la siembra quedará esquilada.

Un militar bajo la metáfora de veterinario estará desempeñando, presumiblemente con mucha dignidad –pero probablemente con poca pericia–, funciones aparentemente próximas –por ejemplo, seguridad interior o emergencias– por reclamo de sus gobiernos. Podríamos colegir que el rol del veterinario es la modernización *low cost* de quienes se han visto faroleros: en vez de redefinirse y modernizarse para seguir haciendo frente a sus nuevas farolas, ahora eléctricas, aceptan seguir siendo denominados militares a cambio de hacer de policías, maestros, barrrenderos, sanitarios, etc., es decir, de lo que les pidan.

En esa dinámica, si en algún momento les corresponde desempeñar su función principal como herramienta defensiva, probablemente tendremos espantapájaros.

En este sentido, pensar las fuerzas armadas como espantapájaros sería, por lo tanto, asignarles misiones que son necesarias y consecuentes con la Defensa Nacional, pero para las que están mal preparadas y/o equipadas. Seguramente, en este caso, sería necesario reducir los efectivos para ahorrar en gasto de personal y, con un ejército más pequeño y dimensionado al nivel de amenazas que se prevé, reorientar la adquisición de material y la formación de sus integrantes hacia esos nuevos retos. Sin embargo, la administración militar es refractaria al cambio y los gobernantes lo son a las complicaciones, por lo que, aun siendo conscientes de que van a replicar a *Hunk*, su objetivo es de tranquilizar a la sociedad, que parezca que el Estado puede hacer frente a las amenazas con los medios de los que dispone. Pero ello hace que, a la larga, el militar caiga en el descrédito, ya que no cumple su misión y se le culpa de ser inservible, por ejemplo: con aviones que no vuelan por carencia de combustible, pilotos que lo hacen solo en el simulador, zonas

marítimas que no pueden protegerse de la sistemática violación de pesqueros foráneos, submarinos que se hunden porque las soldaduras rotas se reparan con alambres, barcos que se oxidan arrumbados en los puertos, etc. En los países en donde este escenario se ha vuelto más cotidiano, el militar pierde la vocación, se adocena y sus preocupaciones esenciales son el sueldo, los privilegios y las pensiones de retiro. La misión de la defensa queda relegada a un plano anecdótico y las únicas misiones para las que está dotado son aquellas de *veterinario*, que requieren un gran despliegue humano y poco o nada soporte técnico; es suficiente con disponer de medios básicos de locomoción para llegar a todos los rincones del país y vacunar, repartir pupitres, llevar agua potable o fumigar contra el dengue.

Desde el militarismo hasta la *joker administration*: diferentes conceptualizaciones de lo militar

Una problemática que ha estado siempre presente en el estudio de las relaciones civiles-militares es determinar si los militares están focalizados en la defensa de un poder autónomo decisorio o si, en cambio, aceptan la supremacía civil (Agüero, 1995). Directamente vinculada a esta discusión está la radicalización de la autonomía que desembocaría en el *militarismo* (Lleixà, 1986a, 1986b); perversión sobre la cual el militar se siente no solo autónomo al poder político, sino que considera que toda la vida política ha de estar sometida a su control. En términos de Diamint (2022: 36): «un empoderamiento militar asociado a un deficitario control civil». Es, por tanto, una vertiente de poderío militar que socava la viabilidad misma de la democracia. Los momentos de militarismo suponen una presencia dominante, o determinante, de militares en los procesos de toma de decisiones políticas. No solo hay un profuso intervencionismo militar en la vida pública, sino que, además, la oficialidad normaliza su participación directa en asuntos de Estado. El militarismo, de esta forma, no solo anega la administración y los ámbitos decisoriales de uniformados, sino que asienta el uso de la violencia como método expeditivo con el que solventar conflictos que debieran ser políticos. De ahí, que sea «la imposición de un ethos militar, de los valores militares de su cultura organizacional, su lenguaje, su disciplina hacia diferentes áreas de la vida civil» (ibídem: 40).

Mucho menos nociva, pero rondando sus aledaños, está la idea del *corporativismo* que Abrahamsson (1972)

vincula a la socialización secundaria –la de los centros de formación militar– y que, para el caso español, se halló más imbricada en la socialización primaria –la familiar– (Martínez, 2007). Venga de donde venga, un exceso de celo corporativo puede llevar al aislamiento social y, lo que sería dramático, abrir el camino a la negación de la dirección política sobre la administración militar. Tal y como sostuvo Feaver (1996: 149): «El cambio en las relaciones civiles-militares es: ser capaz de reconciliar un militar suficientemente fuerte para hacer aquello que los ciudadanos le reclamen con un militar suficientemente subordinado como para hacer solamente lo que los ciudadanos le autoricen».

En cambio, cuando nos referimos a la *militarización*, no aludimos a la existencia de un poder político-militar, sino a la normalización del uso de los militares —y, por tanto, aunque sea potencialmente, de la fuerza— para el desarrollo de servicios ajenos a los roles militares y, en bastantes ocasiones, básicos. En este sentido, Kuehn y Levy (2020) distinguen entre «*material militarisation*» y «*discursive militarisation*». Con la primera –que miden a partir de

La militarización puede terminar convirtiendo a las fuerzas armadas en la herramienta preferida para hacer frente a todo tipo de amenazas a la seguridad. Si, además, en el sistema político se produce la securitización de las agendas sociales y de desarrollo, la militarización puede acabar invadiendo también las áreas económica y social.

los golpes de Estado– se refieren la influencia militar en la formación y disolución de gobiernos, y el peso relativo de los recursos militares en la sociedad, lo que parece una referencia al militarismo antes explicado. En cambio, con la *discursive militarisation* se desarrollaría un relato que legitimaría y justificaría el uso de la fuerza para ámbitos de seguridad que no son propios de la milicia. Esa militarización termina por convertir a las fuerzas armadas en la herramienta preferida para hacer frente a todo tipo de amenazas a la seguridad. Si, además, en el sistema político se produce la securitización de las agendas sociales y de desarrollo, no solo se convierten problemas ajenos a la seguridad –pobreza, miseria, analfabetismo, etc.– en problemas de naturaleza securitaria, sino que la militarización, ya dominante de la seguridad, terminará por invadir también las áreas económica y social.

La militarización es también un proceso incrementalista de legitimación y justificación del uso de la fuerza. Es decir, no se trata, únicamente, de que los ejércitos asuman cada vez un mayor número de roles y, por ende, de misiones, sino que se entiende que esa herramienta de seguridad —y también sus procedimientos— es la más

adecuada, de entre las que dispone el Estado, para esa problemática. No hay ningún rubor en su uso –por momentos indiscriminado– por parte de las autoridades políticas, ni atisbo de protesta desde la ciudadanía. Tanto las autoridades políticas como la sociedad creen acertado y útil su empleo; es un reclamo de *orden* que encuentra en el uso de la fuerza militar su camino más expedito.

Por último, existe otra dinámica –que termina por llegar a un escenario similar de multifuncionalidad militar en el sistema político– que parte de una lógica *decrementalista* respecto del uso de la fuerza². Es una manera subrepticia de aprovechar las ventajas de la institución armada –su tamaño, adaptabilidad, versatilidad, jerarquía, disciplina, disponibilidad, reacción rápida o su implantación territorial–, eludiendo su modernización hacia el rol defensivo, para reconvertirla, sin necesidad de hacerlo formalmente, por la vía de las misiones encomendadas. Aludimos a un edulcoramiento de lo militar, es decir, a una tendencia hacia el establecimiento de militares menos preparados y capacitados para el combate; evitando poner especial empeño en la modernización y renovación de su arsenal militar, pues se cree que ello no es necesario y puede ser un gasto incluso superfluo. Son ejércitos de los que no se espera el uso de la fuerza en las múltiples tareas que se les encomiendan, ya que no son misiones que reclamen atajos para llegar al *orden*, sino actividades de gran envergadura –por volumen, por espacio o por dificultad de accesibilidad–. Por su parte, los gobiernos los tratan no tanto como integrantes de una institución armada, sino como de una *joker administration* (Jenne y Martínez, 2022), esto es, cuando el rol del veterinario deja de ser una anécdota y pasa a convertirse en un credo.

Conclusiones

Tres son las ideas que estructuran este texto: en primer lugar, que los profundos cambios en el sistema político mundial han generado nuevas dinámicas relacionales en las que las guerras clásicas –si Putin nos lo permite– no parece que vayan a ser el método habitual con el que solventar controversias. Ello genera dudas sobre la necesidad de los ejércitos o, al menos, reclama repensarlos. Son los riesgos que, por no ponerse al día, puede padecer toda administración: convertirse en *farolero* o *ascensorista*.

La segunda conclusión que podemos establecer es que, en ese momento tan decisivo para los militares, dos son las soluciones que se están ofreciendo: por un lado, optar por adaptar al nuevo escenario tanto su actividad como su preparación, su material, sus procedi-

mientos y sus efectivos. Ello, probablemente, implique que haya un contingente de militares excedentario a las necesidades defensivas del país. La solución a esta derivada pasaría por reconvertirlos en otras agencias, no forzosamente militares, para las que sí se necesiten activos y no se disponga de ellos. El ámbito policial o la protección civil y las emergencias parecen destinos amables para esa reconversión que nunca, de entrada, será agradable para los afectados. Por el otro lado, hay quien ha entendido que, si el ejército ya no es útil para la guerra, sí que lo debe ser para otras cuestiones. Entramos de lleno en lo que he denominado la multifuncionalidad; una solución en la que confluyen tanto los militares que no quieren perder volumen de efectivos o de peso presupuestario, como los gobernantes, que no quieren afrontar los problemas que podría ocasionarles la lógica de las tres R (redefinir, redimensionar y reconvertir) aplicada a la administración militar.

El pragmatismo que impregna la multifuncionalidad desemboca en la tercera conclusión: aunque en el corto plazo utilizar a las fuerzas armadas como una *joker administration* –es decir, como un remedio urgente con el que solventar multiplicidad de problemas– pueda parecer el bálsamo de Fierabrás, en el medio y largo plazo implica la militarización de muchos ámbitos ajenos a la defensa. Ello puede tener varios propósitos, ninguno de los cuales es alentador, ya que se puede tratar de una estrategia con la que acelerar el uso de la fuerza, entendida como inherente a las fuerzas armadas, por lo que, consecuentemente, no se podría discutir. Es un recorrido que se mueve en el filo de la navaja del militarismo. Asimismo, puede tratarse de una estrategia que pretende, de manera subrepticia, alejar a las fuerzas armadas de su rol defensivo y asentarlas sin mayor discusión, ni debate político, en otros roles.

Sea la estrategia que sea, la militarización empuja a los militares a dos roles perversos: el del *veterinario* y el del *espantapájaros*. Como *veterinarios*, terminando por desempeñar misiones para las que ni están equipados ni preparados, pero que se entiende, por parte del decisor político, que se aproximan a sus capacidades y que en su implementación serán más eficaces y más expeditivos, si fuere necesario. Como *espantapájaros*, viendo como la dedicación cada vez mayor a roles ajenos a los defensivos, e incluso la adquisición de equipamiento ajustado a esos nuevos roles, les deja desgarnecidos cuando realmente deban afrontar los retos defensivos.

2. No podemos referirnos a *desmilitarización* porque no estamos hablando de dinámicas que implican la salida de las fuerzas armadas de ciertas áreas que antes controlaban. Tampoco podemos referirnos a *desecuritización* porque supondría reconvertir en asuntos no securitizados cuestiones y problemas que podrían y deberían haberse resuelto de otra forma, pero que en su momento estaban securitizados.

Referencias bibliográficas

Abrahamsson, Bengt. *Military professionalisation and political power*. Beverly Hills, California: SAGE publications, 1972.

Agüero, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza, 1995.

Dandeker, Christopher. «Las Fuerzas Armadas en las sociedades democráticas: los nuevos tiempos y los nuevos patrones de las relaciones civiles-militares». En: Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.) *Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI*. Santiago de Chile: Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

Diamint, Rut. «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 278 (2018), p. 33-34.

Diamint, Rut. «¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia». En: Levy Yeyati, Eduardo y Guilera, Soledad (eds.) *Pospandemia: 53 Políticas Públicas Para El Mundo Que Viene*. Buenos Aires: Centro de Evaluación de Políticas Basadas en Evidencia, Universidad Torcuato di Tella, 2020, p. 177-178.

Diamint, Rut. «Democracias fragilizadas y militares multipropósito». En: Martínez, Rafa (ed.) *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2022.

Feaver, Peter D. «The civil-military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian Control». *Armed Forces & Society*, vol.23 nº 2 (1996), p. 149-178.

Goodman, Louis W. «Military "Roles Past and Presents»». En: Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (eds.) *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, 1996.

Jenne, Nicole y Martínez, Rafael. «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits». *European Journal of International Security*, n.º 7 (2022), p. 58-83.

Kuehn, David y Levy, Yagil «Material and Discursive Militarisation in Democracies», *GIGA Focus/GLOBAL*, n.º 6 (2020), p.1-14.

Lleixà, Joaquín. «Autonomía del ejército y órganos superiores de la Defensa durante la transición». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36 (1986a), p. 101-118.

Lleixà, Joaquín. *Cien años de militarismo en España*, Barcelona, Anagrama, 1986b.

Martínez, Rafael. *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.

Martínez, Rafael. «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas». *Anuario Internacional CIDOB* (2020a), p. 28.

Martínez, Rafael. «Las Fuerzas Armadas y Los Roles a Evitar Después de La Pandemia», *Revista de Occidente*, n.º 474 (2020b), p. 9-22.

Martínez, Rafa. (ed.) *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.

Pion-Berlin, D. *Military Missions in Democratic Latin America, Politics, Economics, and Inclusive Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

Pion-Berlin, David y Martínez, Rafael. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Saint-Pierre, Héctor Luís y Donadelli, Laura M. «El Empleo de Las Fuerzas Armadas en Asuntos Internos». En: Maihold, Günther y Jost, Stefan (ed.), *El Narcotráfico y Su Combate: Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. México, D.F.: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 61-75.