

# **LAS FUERZAS ARMADAS Y LA PERCEPCION DE LA AMENAZA DURANTE EL FRANQUISMO**

**JOSE ANTONIO OLMEDA GOMEZ**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la UNED

**L**AS relaciones de las organizaciones sociales con su cambiante contexto pueden proporcionar una clave para la comprensión adecuada de su comportamiento. En el caso de las organizaciones militares sus vinculaciones con la sociedad se hallan condicionadas por su percepción estratégica de la amenaza. En este trabajo se comenta las variaciones en dicha percepción durante la vigencia política del sistema franquista. Para ello se examina en primer lugar las consecuencias que se derivan en general de las distintas posibilidades de relación de las FF.AA. con su entorno. Posteriormente se apuntan ciertos datos históricos sobre la cuestión en España. Para concluir se señalan los elementos para la interpretación de la evolución de la amenaza en el franquismo.

## **Percepción de la amenaza y diferenciación organizativa de las Fuerzas Armadas**

Dejando al margen las repercusiones de la percepción de la amenaza sobre la producción científicosocial acerca de las organizaciones militares, parece necesario glosar las diferentes posibilidades que se ofrecen a las fuerzas armadas para la gestión de los asuntos vinculados con el mantenimiento del orden y la convivencia social como parte relativamente autónoma de un sistema político-administrativo

y con independencia de su forma política. Desde este punto de vista, las variables a considerar son la existencia o no del suficiente grado de diferenciación organizativa entre las tareas de vigilancia cotidiana del orden social y las de defensa frente a las amenazas potenciales provenientes del exterior, y la conceptualización civil o policial de esa actividad en contraposición a su elaboración doctrinal como problema militar. En España el orden público se ha conceptualizado como competencia militar desde los inicios del constitucionalismo a comienzos del siglo XIX e independientemente del régimen imperante como ha mostrado Ballbé. Además se subraya la escasa diferenciación organizativa entre ambas tareas como han puesto de manifiesto desde ópticas complementarias López Garrido y Martínez Ruiz. Por eso interesa una reflexión sobre el significado y las repercusiones contemporáneas de esta situación y la influencia organizativa de la percepción de la amenaza.

Las organizaciones sociales complejas tienden a aislarse relativamente del entorno para afirmar su singularidad y emplean el secreto como un recurso en su relación con los otros elementos de éste. Desde este punto de partida se construye una estrategia de relación que siempre se sitúa entre el conflicto abierto y total o el acuerdo y la negociación con las otras organizaciones o actores del contexto, pasando por los compromisos coyunturales. En el caso de las fuerzas armadas esta tendencia al secreto es más acusada por su especial función de empleo legítimo de la fuerza que le obliga a ocultar las informaciones sobre sus recursos y funcionamiento. En consecuencia, el conocimiento de las fuerzas armadas está íntimamente vinculado a su función, pero, sobre todo, al modo en que establezcan sus relaciones con la sociedad global. Qué duda cabe que las fuerzas armadas constituyen una organización social, por ello precisamente su existencia y *comportamiento* son indisolubles de otros actores sociales con los cuales se relacionan.

En términos estructurales la negativa de la organización militar a abrirse al entorno responde a razones políticas de supervivencia. Como cualquier organización social contemporánea, las fuerzas armadas tienden a disminuir la incertidumbre mediante el control de su contexto. Ahora bien, la percepción del peligro está en dependencia estrecha con la orientación organizativa respecto al exterior. El intento de dominar el comportamiento de los actores del contexto sólo puede tener éxito si las condiciones del mismo son de gran estabilidad, de placidez. Pero estas condiciones se pueden manipular,

parcialmente, desde la organización, al menos se puede tratar de disminuir la incertidumbre con la previsión del desenvolvimiento de las actuaciones de otros agentes del contexto y la planificación contingente del propio comportamiento organizativo. Por ello, gran parte de las actividades de las fuerzas armadas se dirigen, como en cualquier otra organización, a dominar y reducir al mínimo esa incertidumbre proveniente del entorno, captando sistemáticamente la mayor cantidad de información considerada de interés para los fines organizativos. El problema radica en la existencia de sesgos de distinto tipo, cognoscitivos, ideológicos, etc., que condicionan esa percepción del entorno. Esta deformación de los filtros organizativos puede dificultar el proceso de adaptación a las realidades del medio ambiente en que la organización se desenvuelve al distorsionar su aptitud para el aprendizaje.

Sin embargo, la percepción del contexto es radicalmente distinta en una organización que parte del reconocimiento del pluralismo social y político, y en la que se afirma depositaria, casi exclusiva, de la capacidad para adoptar las decisiones sociales, económicas y políticas clave. El primer tipo corresponde a una organización competitiva, abierta a la innovación y flexible en sus relaciones con todos sus componentes y otras organizaciones formalmente externas. Su estructura interna está altamente diferenciada y favorece la profesionalización de sus miembros. Las relaciones con la sociedad son, consecuentemente, de reconocimiento y de aprovechamiento mutuos. La porosidad de la organización militar hace posible su conocimiento científico y su perfeccionamiento con las aportaciones humanas, materiales y tecnológicas externas.

En el segundo tipo de orientación hacia el entorno, la organización militar adquiere la condición de organización social paradigmática. Las relaciones con la sociedad nacional, su entorno más inmediato, son de tensión, ya que se muestra impermeable a las influencias del exterior, y con tendencia a imponer coactivamente sus valores en el contexto. Se trata de una organización aislada, reproductora de los valores y conocimientos heredados, de una organización tradicional o primitiva en una palabra. El conocimiento de la organización y de la política militares encuentran grandes dificultades por la actitud de las fuerzas armadas hacia la sociedad civil. La negación de la capacidad social para entender la política militar y la defensa corre pareja a la mejor legitimidad de los militares para tratar los asuntos de su

organización. Lógicamente ello tiene por consecuencia, entre otras, la práctica de la circulación restringida de la información militar más allá de la natural reserva por razones de seguridad nacional. De hecho el estudio de materias "militares" desde el exterior de las fuerzas armadas significaría, según esta concepción, una agresión irresponsable. Sólo es posible la colaboración externa cuando reviste la forma de apología de los "valores militares", lo que la convierte en un producto institucional a todos los efectos. En el seno de las fuerzas armadas la elaboración doctrinal adquieren también ese carácter acrítico, adulador y, desde luego, de defensa del papel preponderante de los militares en los asuntos de la sociedad política, del Estado, especialmente por lo que concierne al establecimiento de los valores sociales, de la moral civil, de los criterios de la defensa y del orden político bajo la denominación genérica del orden público. De hecho la atención organizativa se dirige sobre el escenario nacional más que hacia los problemas estratégicos y logísticos de la defensa de las fronteras y la protección del comercio exterior.

Generalmente, la definición del enemigo interno se realiza desde unas fuerzas armadas premodernas, poco dotadas tecnológicamente e ineficaces en términos organizativos, en una sociedad de desarrollo interno desigual y de industrialización muy limitada. Los fines que se persiguen desde esta situación son heterogéneos y ni siquiera resulta preciso un empeño directo del Gobierno por los militares para que se defina el enemigo en el plano nacional. Sin embargo, las consecuencias son siempre similares, las fuerzas armadas aparecen como el último reducto para la defensa de la "esencia" nacional que ellas mismas definen y, eventualmente, manifiestan desempeñando un papel importante en la arena política. Todo ello potencia la actividad de un poder político-militar autónomo que cuestiona la subordinación militar al Poder Político elegido democráticamente. Todo ello redundará en el aislamiento social paulatino de las fuerzas armadas y la difusión del particularismo en el seno de la organización corporativa como reflejo de la tensión con el conjunto de la sociedad. Surgen o se afianzan fuerzas centrífugas que debilitan la cohesión de las élites militares y que apuntan hacia proyectos de intervención permanente de las fuerzas armadas en la vida política, hacia la desaparición de una distinción clara y estricta entre civiles y militares en la sociedad.

La acumulación de tensiones y contradicciones en las fuerzas armadas convergen en el proceso

de disgregación social resultante de la erosión causada por un estado de permanente conflicto con el "enemigo" interno. La confluencia de estos factores produce una acusada pérdida de legitimidad de las fuerzas armadas que puede poner en peligro la integración social. Por ello, la intervención militar en la vida política se hace permanente y adopta la forma de un golpismo latente.

Por el contrario, la percepción de la amenaza en el exterior del sistema social y la ubicación del conflicto bélico en el escenario internacional permiten a las fuerzas armadas plantear y mantener relaciones de concordia, de propósitos cohesivos con la sociedad. La preparación de las fuerzas se realiza encuadrando los recursos humanos de la sociedad y nada obsta para que su movilización suscite la solidaridad social, pues se trata de combatir al enemigo común desde una actitud de consenso social. Esta unidad de fines se refleja en el plano político con la estrecha colaboración de los militares profesionales y los representantes políticos a quienes se subordinan. Claro es que si la percepción del peligro abarca, simultáneamente, los escenarios internacional y nacional, la concordia entre las fuerzas armadas y la sociedad y la subordinación política de las primeras no se llegan a realizar o bien sólo se hace circunstancialmente. De otro lado, el análisis de las relaciones de poder entre la sociedad y las fuerzas armadas deja de ser tabú para convertirse en algo conveniente, sobre todo desde una consideración funcional de la defensa. Es uno de los caminos para el hallazgo de las potencialidades de movilización, interiorización de valores y funcionamiento del sistema de relaciones previsto en el ordenamiento jurídico. El mismo reconocimiento del pluralismo social, por impreciso que sea, como consecuencia de la definición de la amenaza en el exterior, fomenta un conocimiento sobre las fuerzas armadas desde una perspectiva que recoge la idea de conflicto de intereses sociales o, al menos, la de desajustes entre distintos elementos de la comunidad nacional. El poder político-militar se ejerce mediante la influencia normativa y la difusión de valores y la influencia presupuestaria en competencia con otros grupos sociales instalados en el Estado o en la sociedad. Esta práctica, guiada por una lógica de la negociación, se fundamenta en ese reconocimiento del pluralismo y de los mecanismos democráticos y parlamentarios para la formación del consenso.

Puede arriesgarse como hipótesis la asociación entre las organizaciones militares cerradas,

de tipo tradicional, que niegan la legitimidad del autogobierno social, con las que dicen percibir la amenaza a la existencia del Estado-Nación en el propio escenario nacional, acuñando la teoría del enemigo interno. Del mismo modo, las organizaciones militares competitivas, abiertas al cambio tecnológico y social, aceptan el pluralismo político y de intereses no como un mal menor, sino como el orden normal de las cosas, y son receptivas a las tendencias de las políticas de modernización. Concurren al juego de fuerzas sociales como un fragmento más, pero limitado en su actuación por su subordinación instrumental a la voluntad política soberana, expresada a través de órganos no militares, reconocidos como superiores. Las organizaciones de este tipo suelen tener relaciones significativas de asociación con las que perciben el enemigo potencial en el exterior del marco territorial del Estado-Nación. Su orientación se dirige a la comprensión del sistema político internacional.

Examinemos desde esta perspectiva la génesis próxima de algunos extremos característicos del caso español.

### Una tradición secular

La rebelión de una parte significativa del Ejército de Tierra fue, como es notorio, la última causa de la ruptura del régimen republicano en 1936, aunque puede admitirse, quizá, que no fue su razón principal. Pero no cabe duda que el sistema político franquista es el resultado de esa intervención militar. Antes de analizar esa imbricación se van a esbozar algunas claves de la tradición interventora de los militares españoles. No se trata, sin embargo, de establecer relaciones causales para explicar un comportamiento que sólo puede interpretarse mediante el recurso a modelos multivariables. Únicamente se pretende sintetizar algunos factores que pueden contribuir a la comprensión del sesgo diferencial que inaugura la rebelión franquista dentro de esa tradición. Con posterioridad se describe el juego de apoyos y recursos que configura la relación entre las fuerzas armadas y el sistema político propiamente dicho.

Lo distintivo de la sedición acaudillada por el General Franco es su carácter institucional. En oposición al modelo de pronunciamiento clásico del siglo XIX, en el que sectores civiles recurrirían a algún líder militar para que ejerciese una función de arbitraje y moderación, en la insurrección del 18 de julio de 1936 un segmento importante del Ejército es el que toma partido en la lucha política, alzándose contra la legalidad

republicana, y constituyendo la fuerza hegemónica de la coalición triunfante, bajo el liderazgo heroico y carismático del caudillo militar. Las razones de este comportamiento son complejas y no se van a tratar aquí. No obstante, sí es pertinente sugerir algunos elementos que pueden contribuir a comprender esa modificación cualitativa. Para ello, la exposición se centra en la percepción de la amenaza.

Desde la contradictoria instauración del Estado liberal en España en 1812, la amenaza como percepción estratégica se ubica tanto en el escenario nacional, el enemigo interior, como frente al exterior. Un recorrido sumario por las constituciones españolas y las leyes constitutivas del Ejército muestra este extremo. Así la Constitución de 1812, modélica en tantos sentidos, afirma en su artículo 356: "Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y mar; para la defensa exterior del Estado, y la *conservación del orden interior*" (el subrayado es mío). Sin embargo, las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 no especifican las misiones de la fuerza militar. Ello se debe, al parecer, a que éstas sí se recogen en las denominadas leyes constitutivas. La de 9 de junio de 1821 en su artículo 6.º dice: "La Nación española establece la fuerza armada para defender el estado de los enemigos exteriores, y para asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes". Pero la formulación más contundente es la de la ley constitutiva de 29 de noviembre de 1878, que afirma en su artículo 2.º: "La primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la patria y defenderla de enemigos exteriores e interiores". En último lugar se reitera en la ley adicional a la Constitutiva del Ejército, de 19 de julio de 1889, la cual en su primer artículo dice: "El Ejército constituye una institución nacional regida por Leyes y disposiciones especiales, y cuyo fin principal es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes".

Lo que sí varía empíricamente es el énfasis sobre cuál es el escenario fundamental y, desde luego, los colectivos sociales susceptibles de encuadrarse en esa tipificación. Pero importa subrayar que la percepción de la amenaza tiene ese doble carácter desde tiempos tan lejanos como los inicios del siglo pasado, porque algunos observadores presentan como un nuevo desarrollo lo que es un rasgo estructural de las fuerzas armadas, al menos, en el caso español.

Un repaso de los enfrentamientos con empleo de la fuerza armada en los que aparecen implicados los ejércitos españoles en los siglos

XIX y XX puede ayudar a verificar esa condición dual. Los conflictos internacionales comienzan con la invasión napoleónica pese a que la lucha tiene lugar en el territorio nacional, se trata, obviamente, de una agresión exterior con ciertos apoyos internos. Las guerras de independencia colonial tienen una valoración ambivalente, puesto que en aquellos momentos se perciben como guerra civil, pero ahora, quizá, se entienden mejor como una conflagración internacional; en todo caso, esta ambigüedad sólo refuerza el argumento. La guerra con Estados Unidos, superpuesta a las insurrecciones nacionales en Cuba y Filipinas, mantiene esa ambivalencia. Ya en este siglo la guerra de Marruecos es un claro ejemplo de conflicto internacional de índole colonial.

Los ejemplos de conflictos bélicos en el escenario nacional se circunscriben a las tres guerras carlistas —1833-1839, 1846-1849 y 1872-1876—, pero hay que destacar que no son conflictos absolutos en la terminología de Speier, como evidencia icónicamente el abrazo de Vergara que pone fin a la primera y supone la incorporación de los militares carlistas a las filas del ejército regular. Tampoco puede ignorarse la secular militarización del orden público ni la utilización directa de los militares para reprimir el movimiento obrero desde 1874. Se advierte, pues, la existencia de una clara expansión del papel social de los militares ajena al *ethos* profesional en un sistema liberal-democrático. Finalmente, el golpe de Estado de Primo de Rivera y la guerra civil de 1936-39 son claros ejemplos de intervenciones contra el *enemigo interior*. Queda claro, por tanto, que la percepción de la amenaza por parte de las fuerzas armadas españolas, y su comportamiento subsiguiente, tienen, históricamente, un doble carácter, nacional e internacional, y son independientes del régimen político vigente.

De lo anterior se desprende un cúmulo de efectos sobre las peculiaridades de las fuerzas armadas del sistema franquista y de su subcultura profesional. Y ello por su condición de variable dependiente del conflicto bélico. No obstante, se muestra, a continuación, su participación como sujeto activo que contribuye a la conformación del sistema, esto es, las consecuencias de su consideración como variable relativamente independiente.

### La percepción de la amenaza en el sistema franquista

Quiero recalcar algunas de esas consecuencias. Primero, siguiendo la tipología de

Speier, las fuerzas armadas triunfan en un conflicto armado absoluto, en el que al enemigo se le considera como la personificación del mal y el objetivo de la contienda es destruirle tanto como sea posible —recuérdese la canonización católica de la guerra civil posterior a su proclamación como cruzada por parte de los militares insurrectos, y también el hecho de que los únicos sacerdotes católicos que son víctimas de la represión del bando nacionalista eran naturales del País Vasco—. Una de las secuelas de mayor peso es la consolidación de la percepción de la amenaza en el escenario nacional y el acento en la teoría del enemigo interior. Segundo, la acusada motivación ideológica de los involucrados —pero en lo que aquí interesa, lógicamente, sólo en el bando triunfador— conduce a una situación en la que los cuadros militares tienen posibilidades muy escasas de desenvolverse profesionalmente, distinguiéndose tanto de los *amateurs* militarizados (los politizados alféreces provisionales) como de la población civil que participa en el conflicto. Esta merma de la identidad profesional tiene graves consecuencias para la profesionalización, organizativa y del personal, posterior. Quizá pueda estar en la base de la constatable ausencia o a lo sumo de la débil profesionalidad características del período.

Por último, las ayudas exteriores al conflicto armado remarcan el desenvolvimiento del valor anticomunismo como uno de los componentes unificadores de la subcultura organizativa emergente, cuyos perfiles axiológicos vendrían dados, además de por ese valor, por el nacionalismo centralista en oposición excluyente de los nacionalismos periféricos y el catolicismo, junto con valores presentados como militares —orden, disciplina, jerarquía, armonía...—, pero que pueden encontrarse en otras organizaciones formales. Estos vectores valorativos determinan una restricción aguda del grado de pluralismo de esa subcultura, y se agrupan en torno a la apreciación positiva de la intervención militar en la política, empleando los medios de violencia que los militares administran vicariamente en un conflicto armado en el propio territorio nacional. Pero dentro de esta percepción lo que prima es el anticomunismo sobre cualquier otra consideración, sólo tras el atentado a Carrero Blanco en 1973 se vislumbra la amenaza que representa la banda terrorista ETA.

Por lo que respecta a la administración de la violencia, que es el área formal de competencia propia de las fuerzas armadas, se produce cierta diferenciación organizativa y funcional. En un primer momento son las fuerzas armadas en

sentido estricto quienes ejercen directamente la indagación y la represión política —la ley de Responsabilidades Políticas y de Represión del Comunismo y la Masonería, Tribunales Militares, colonias penitenciarias, etc.—, pero más tarde este tipo de actividades, incluso la lucha contra la guerrilla, se desplaza hacia las denominadas Fuerzas de Orden Público. Estas fuerzas tienen carácter militar por su definición jurídica y su dependencia orgánica —en el caso de la Dirección de la Guardia Civil doble, en lo administrativo y lo presupuestario del Ministerio de la Gobernación, y en lo disciplinario del Ministerio del Ejército—, pero su profesionalización personal y organizativa no es equiparable a la de los tres ejércitos.

De hecho, hay una reserva estructural en los puestos de mando de la Policía Armada en favor de los oficiales y jefes del Arma de Infantería y de Caballería; también el Estado Mayor de la Guardia Civil se nutre de cuadros del Ejército de Tierra; además, el Servicio de Información de la Guardia Civil depende orgánicamente de la Segunda Sección del Estado Mayor Central en el Ministerio del Ejército, lo cual completa la doble dependencia de la Dirección General del Cuerpo en lo relativo a régimen disciplinario; por último, el mando de ambas fuerzas depende de tenientes generales del mismo ejército. En consecuencia, el orden público, entendido como dominio político, es una función institucional bajo el franquismo, en el sentido de que la Institución Militar en ese período se compone operativamente por las fuerzas armadas en sentido estricto —Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire— y las Fuerzas de Orden Público —Guardia Civil y Policía Armada—. Hay que destacar sobre todo esa imbricación, ya apuntada, y la confusión de papeles que manifiesta, aunque la militarización del orden público es una característica permanente del sistema constitucional español, como ya se ha indicado.

La diferenciación, de hecho, entre los papeles de policía y de fuerza disuasoria, pese a que esta última sea una policía de segundo grado, permite a las fuerzas armadas no involucrarse inmediatamente como organización en las acciones de represión política y social. Sólo esporádicamente cumplirán el papel de ejecutores directos de la fuerza, mediante la aplicación de la jurisdicción militar a ese tipo de cuestiones,

distinguiéndose por ello, dentro de la administración de la violencia entre su aplicación extraordinaria, militar, y la cotidiana, Policía Armada y Guardia Civil. En definitiva, este cambio refleja la transición organizativa de una anomia profesional hacia la percepción de la necesidad de diferenciar entre las políticas militares, las de defensa y las de orden público. A su vez, esta evolución posibilita, dentro de márgenes muy reducidos, la profesionalización de las fuerzas armadas y la resolución de las tensiones potenciales internas como consecuencia de la falta de neutralidad social y política.

Por otra parte, la pervivencia del sistema de denominación depende en gran medida de esta diferenciación interna, la cual no es más que la adaptación de los factores internos a los cambios del contexto en la estructura social y económica. Sin embargo, ello no es óbice para que el papel coercitivo y disuasor de las fuerzas armadas se mantenga hasta el final de la existencia del régimen. Se reafirma, de vez en cuando, la presencia activa de la organización militar en el orden político mediante acciones concretas. Del mismo modo que con la producción y difusión de valores, parece que con la represión directa ciertos grupos militares quieren revivir, cíclicamente, la experiencia interventora. Ello es índice de la superposición en las fuerzas armadas de distintas concepciones de las relaciones civiles-militares, agrupaciones de burócratas con diferentes mentalidades y segmentos organizativos residuales de tipos de organización profesional.

## Conclusión

Como consecuencia de lo anterior, cabe destacar la importancia de la percepción de la amenaza para la evolución del sistema franquista. Sin embargo, pese a la importancia de la incipiente diferenciación organizativa detectada —esto es la configuración de distintas organizaciones encargadas respectivamente de la política militar y la de defensa, y de la política de seguridad interior—, no resulta suficiente. De hecho podría afirmarse que la concepción militar de este último ámbito se constituye como un obstáculo de primer orden para la eficacia de la implantación de la política de seguridad interior del nuevo régimen democrático. ■