

92/2019

17 de octubre de 2019

*Sonia Alda Mejías\**

El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?

### Resumen:

En la actualidad, aunque la misión principal de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en toda América Latina es la defensa de la soberanía nacional ante un tercer Estado, en realidad sus esfuerzos diarios se centran en multitud de misiones secundarias.

Ante este desfase entre su misión principal y el desempeño de misiones ajenas a esta misión, la pregunta es cómo afecta a las FF. AA., a su identidad, a su profesionalización y a su eficacia al tener que atender a un número tan elevado de tareas y de una naturaleza tan dispar. Máxime cuando su estructura, configuración, adiestramiento y equipamiento no se corresponden a estas misiones. Tampoco su naturaleza, su marco jurídico y sus capacidades corresponden a fuerzas dedicadas a la seguridad exterior. ¿Qué tipo de institución resulta al final? Unas Fuerzas Armadas dedicadas a tareas que no le son propias y que para las que no están preparadas, ¿pueden realizarlas eficazmente? y al mismo tiempo, en la medida en que están dedicando sus esfuerzos y capacidades a estas tareas secundarias, ¿pueden responder a su cometido principal de la manera más óptima? Para lograr mayor eficacia, comienzan a crearse brigadas multipropósito especializadas en desastre naturales, en criminalidad organizada. Bajo esta tendencia, las FF. AA. estarían integradas por unidades dedicadas a tareas dispares y no propiamente militares, ¿qué tipo de institución finalmente resulta?

### Palabras clave:

Fuerzas Armadas, debate, transformación, misiones, mundo en transición.

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

## *The challenge of adapting the Armed Forces to the missions performed in Latin America. How these forces should be?*

### *Abstract:*

*At present, although the current mission of the Armed Forces, throughout America Latina, is the defence of national sovereignty, before a third state, in reality their daily efforts are focused on many secondary missions. Faced with this gap between the main mission and the performance of missions unrelated to this mission, the question is how it affects the Armed Forces, their identity, their professionalism and their effectiveness by having to attend such a large number of tasks and of such a nature. disparate and with a structure, configuration and means that do not correspond to these missions. Its nature, its legal framework and its capabilities correspond to forces dedicated to external security. What type of institution results in the end? Armed forces dedicated to tasks that are not their own and that for those that are not prepared can perform them effectively? and at the same time, to the extent that they are dedicating their efforts and capacities to these secondary tasks, can they respond to their main task in the most optimal way? To achieve greater efficiency, multi-purpose brigades specializing in natural disasters, in organized crime are beginning to be created... under this trend, the Armed Forces would be composed of units dedicated to disparate tasks and not properly military, what type of institution ultimately results?*

### *Keywords:*

*Armed forces, debate, transformation, missions, world in transition.*

### **Cómo citar este documento:**

ALDA MEJÍAS, Sonia. *El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?*. Documento de Opinión IEEE 92/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

Es preciso abrir un debate público en torno a numerosas cuestiones que pongan de manifiesto la falta de capacitación y capacidades de las FF. AA. para participar en múltiples tareas, de carácter no militar. Sumado a ello, la falta de regulación en el desempeño de tareas entre otras policiales, que protejan tanto a los militares, como a los ciudadanos, ante la actuación de estas fuerzas.

Ha quedado obsoleta la discusión si las FF. AA. deben restringir su actuación al ámbito exterior y no intervenir en el ámbito interno. Los hechos consumados han restado validez a dicho debate ya abierto hace diez años. La tendencia general de los gobiernos, en toda la región, ha sido asignar numerosas misiones a las FF. AA., en el ámbito interno, de carácter no militar, y en conflictos de carácter intraestatal de naturaleza criminal. Lo que, a todas luces, hace cada vez más difícil pensar en que estas tareas son de carácter provisional, sobre todo las policiales y que cabe esperar un retorno a su misión principal. Ante esta realidad, es preciso y urgente diseñar, regular y ordenar la labor que ya llevan realizando desde hace tiempo considerando las implicaciones que puede tener esta situación para la mismas FF. AA., para los derechos ciudadanos y para el propio marco democrático.

## Un mundo desordenado, bajo una etapa de transición global

La complejidad del actual escenario de seguridad radica en varios aspectos<sup>1</sup>. No se trata únicamente de realizar el esfuerzo de adaptarse a nuevas amenazas, que además por su naturaleza presentan una complejidad añadida, sino que, además, esta situación de transición exige seguir atendiendo las tradicionales<sup>2</sup>. El periodo de transición en el que nos encontramos impide que, para enfrentar un nuevo escenario, no sea posible que descartemos el anterior y, en consecuencia, prescindir de las fuerzas de seguridad

---

<sup>1</sup> KALDOR, Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*, The Royal Society of Arts, London, 2006, BUZAN, B., *Rethinking Security after the Cold War. Cooperation and Conflict*, (1997), 32(1), 5-28, BOBBITT, P., *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-first Century*, Knopf Publishing Group, 2009

<sup>2</sup> PULIDO, J. y D. SANJOSE-RUBERT, "A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective" en *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, nº2, 2014, pp. 113-131 y KEISTER, Jennifer, "The Illusion of Chaos. Why Ungoverned Spaces Aren't Ungoverned and Why That Matters" en *Policy Analysis*, Cato Institute, nº 766 (2014).

tradicionales como las FF. AA. y policía. Esto significa que mientras existan Estados soberanos, siempre cabe la posibilidad de que surja guerra entre ellos, por remota que esta parezca y, por ende, la necesidad de las FF. AA. Y, al mismo tiempo, continúa siendo imprescindible garantizar la convivencia social cotidiana de acuerdo con la ley, por lo que tampoco es posible prescindir de la policía.

Actualmente, no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por este contexto de inseguridad de transición global. Y, en consecuencia, no hay ningún gobierno que no esté planteándose cuál es la mejor manera de enfrentarse a las amenazas que contempla dicha situación<sup>3</sup>. América Latina no es una excepción. Muy al contrario, es una región que vive con particular intensidad el azote de las nuevas amenazas, tanto que es una prioridad tanto para los gobiernos, como para la ciudadanía. Desde hace más de una década, América Latina es considerada como la región más violenta del mundo<sup>4</sup>.

Esta convivencia de nuevas y viejas amenazas es la que genera la discusión entre los especialistas sobre quién debe ser el sujeto de protección. De hecho, hay dos corrientes claramente contrapuestas, tanto que mientras que una defendería los presupuestos básicos de una visión Estado céntrica y la solución militar como la única posible; la otra opción plantea un concepto de seguridad y de soluciones multidimensional que supera esta visión tradicional<sup>5</sup>.

Si adoptamos las corrientes más críticas con respecto a visiones más tradicionales, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia, no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además resta importancia a los Estados y se diluye la diferenciación entre seguridad interior o exterior<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> FELIÚ BERNÁRDEZ, Luis, "Las Fuerzas Armadas españolas y su adaptación al cambio", IEEE, 40/2014. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO40-2014\\_FASyAdaptacionCambio\\_LuisFeliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO40-2014_FASyAdaptacionCambio_LuisFeliu.pdf)

<sup>4</sup> Global on Homicide, 2019. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>

<sup>5</sup> BARTOLOMÉ, Mariano, "Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea", Relaciones Internacionales, (2013) nº 23. pp. 35-64. Disponible en:

<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/427.html> y LABORIE, Mario, "La evolución del concepto de Seguridad", IEEE, 2011. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf).

Desde este punto de vista, ciertamente la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho, de acuerdo con todas las implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad, podrían llegar a justificar la sustitución de las FF. AA., por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para una situación de inseguridad muy diferente. En otras palabras, en última instancia siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que las FF. AA. y la policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas o proceder a una reforma de tal magnitud que, aunque conservaran el nombre, nada tendrían que ver con su diseño original, ya que sus misiones deberían ser radicalmente diferentes.

En definitiva, en este complejo mundo en transición, no es posible prescindir de ninguna de las fuerzas existentes, ni de las FF. AA., ni de la policía, pues se mantienen vigentes las amenazas para las que estas fueron diseñadas. Con ello, es posible afirmar que los términos del debate expuesto no se corresponden con la realidad, ni con la diferente naturaleza de las amenazas existentes, ya que el actual no es un mundo ni radicalmente nuevo ni, al contrario, sin cambio alguno, sino que conviven cambios y permanencias.

Por este motivo, las fuerzas ya existentes deben permanecer, la pregunta es si son idóneas también para atender a las nuevas amenazas. De las fuerzas existentes las fuerzas intermedias, cuerpos policiales, con estatuto militar, con potentes aparatos de investigación criminales, más ligeras que las fuerzas militares y más pesadas que las policiales; un buen ejemplo de ello sería la Guardia Civil española<sup>7</sup>.

La novedad es la aparición de un tercer escenario de inseguridad donde la frontera entre seguridad exterior e interior se desdibuja y que, desde hace algunos años, concentra la fuente de inseguridad más importante. En este entorno se localizan las llamadas «nuevas amenazas» de carácter transnacional que han desbordado a buena parte de los

---

<sup>6</sup> GARCIA, Ignacio, “La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “Leading Through Civilian Power””, Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010. Disponible en:

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA20\\_2010LaQDDR\\_deEEUU.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf)

<sup>7</sup> ALDA, Sonia, “La participación militar en el combate de la violencia criminal”. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Ministerio de Defensa, IEEE, Madrid, 2013; ALDA, Sonia, “La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina”, en Cooperación en Iberoamérica en materia de Defensa, Cuadernos de Estrategia, 171. Disponible en:

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno\\_Estrategia\\_171.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf) y ALDA, Sonia, Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, (2016), Nº 7.

gobiernos de la región. Este tipo de criminalidad ha sido catalogada también como nueva amenaza y enmarcada por sus características dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico<sup>8</sup>. Ante estas amenazas, ni las FF. AA., ni la policía por sí mismas reúnen todos los requisitos idóneos y necesarios para combatirlos. Las llamadas «fuerzas intermedias» serían las fuerzas más idóneas para este escenario.

No obstante, la opción de los Estados a nivel internacional ha sido emplear las fuerzas de las que disponen y no crear otras nuevas. Esto explica que la tendencia internacional sea implicar a las FF. AA. de manera progresiva en este espacio, mediante un proceso de adaptación basado en la polivalencia. Esto explica la calificación de estas fuerzas como multipropósito, multimisión o multitareas<sup>9</sup>.

Este concepto se ha aplicado en el nivel operativo ante el tipo de guerra asimétrica predominante frente a actores no estatales, pero también en el desempeño de otras misiones. El ejemplo europeo es evidente, las FF. AA. no solo han llevado a cabo un proceso de transformación en el escenario de guerra militar, sino que ha ido implicándose cada vez más en el combate contra el crimen organizado y el terrorismo internacional y la tendencia marca que dicha implicación vaya a más<sup>10</sup>. Además, sin olvidar, otras misiones relacionadas con la protección del medio ambiente o la ayuda frente a catástrofes. Para ello, se está realizando un importante esfuerzo humano y material con el fin de ir construyendo este proceso de transformación tanto a nivel teórico, como práctico.

No obstante, la pregunta que aún no han respondido ni los gobiernos, ni las FF. AA. europeas es hacia dónde evolucionan con este proceso de transformación, caracterizado por ir asumiendo cada vez más misiones y más diferentes a las tradicionales; y que en

---

<sup>8</sup> Makarenko, Tamara, "Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia" In SMITH, P. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges to States and Regional Stability*. New York, 2005, pp. 169-187.

<sup>9</sup> Alda, S., "Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (2016) Nº 7.

<sup>10</sup> Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas, 2017. Disponible en: <http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-cefas-DEFINITIVO.pdf>

el caso del crimen organizado y del terrorismo internacional se adentran en el ámbito policial. El proceso está abierto, pero no está determinado el nivel de implicación en estas misiones, ni hacia dónde evolucionarán las FF. AA. bajo esta trayectoria.

### **Las FF. AA. latinoamericanas en este nuevo escenario**

Las preocupaciones son muy comunes al resto de las fuerzas armadas de otras partes del mundo, pero las características de estas y su proceso de evolución es diferente, así como su ritmo.

La principal diferencia es que las FF. AA. latinoamericanas tradicionalmente han tenido más presencia en el territorio nacional, desempeñando un mayor número de misiones de carácter no estrictamente militar como las de desarrollo nacional<sup>11</sup>. Bajo este perfil, se ha sumado la participación en la lucha contra el crimen organizado e incluso la seguridad ciudadana en un buen número de repúblicas de la región.

Existen aún más diferencias: mientras que en el ámbito de los conflictos intraestatales, es considerada la región más violenta del mundo, en relación con los conflictos interestatales, es reconocida como una región de paz. Por este motivo si, como en el resto del planeta, las posibilidades de una guerra con otro país son cada vez más remotas, en el caso de la región latinoamericana esta posibilidad es aún mayor, gracias a esta cultura de paz vecinal.

Un factor que, sin embargo, no ha sido suficiente para que los Estados latinoamericanos, salvo Costa Rica y Panamá, hayan renunciado a sus ejércitos. De hecho, existe una cultura soberanista de extraordinario peso en la región<sup>12</sup> que impide, por el momento, pensar en formas de organización social, política o económica con una concepción supranacional. Dicha concepción nacional justifica por sí misma la existencia de ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro. La existencia

---

<sup>11</sup> ALDA, Sonia y J. MARTÍN, "El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil", *Real Instituto Elcano*, 2018. Disponible en:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari58-2018-alda-martin-pulso-crimen-organizado-potencia-regional-brasil](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2018-alda-martin-pulso-crimen-organizado-potencia-regional-brasil)

<sup>12</sup> CHABAT, Jorge, "El Estado y el crimen organizado transnacional, amenaza global, respuestas nacionales", *Istor, Revista de Historia Internacional*, 11, Nº. 42, 2010, pp. 3-14.

de los ejércitos es consustancial a la de los Estados soberanos y, mientras persistan, está justificada su continuidad.

La contradicción tiene lugar cuando, pese a la voluntad por mantener la existencia de las FF. AA., al mismo tiempo se considera que, ante la falta de un supuesto enemigo, pueden ser empleadas para otros cometidos. Máxime cuando la inseguridad intraestatal se convierte en prioritaria como a lo largo de toda la década pasada, ante el aumento de la criminalidad y de la violencia. Así lo ponen de manifiesto las encuestas del Latinobarómetro donde, de manera sostenida<sup>13</sup>, la seguridad es el principal problema para la ciudadanía latinoamericana y, en consecuencia, son quienes tienen mayor percepción de inseguridad<sup>14</sup>.

En este contexto, la presión de la ciudadanía a sus respectivos gobiernos por obtener soluciones rápidas convierte el recurso a las fuerzas armadas en una tentación absoluta para candidatos electorales y gobernantes. La idea es obtener la máxima «rentabilidad» de una fuerza disciplinada, organizada y con recursos humanos y materiales que está acuartelada preparándose frente a un enemigo que no aparece ni se le espera, según la percepción generalizada de la ciudadanía.

Sin embargo, conviene insistir en que el hecho de disponer de fuerzas con recursos, equipamiento y potencial combativo no significa que puedan ser adecuadas para todas las amenazas existentes.

### **Propuesta en torno a la reorientación del debate sobre las FF. AA.**

Desde que las FF. AA. comienzan a participar en la lucha contra el crimen organizado, hay numerosa literatura que ha ido analizando la tendencia general y cada caso nacional particular en la región<sup>15</sup>. Bajo las transiciones democráticas, las únicas excepciones en

---

<sup>13</sup> LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucia, La seguridad ciudadana. El principal problema en América Latina, 2012. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

<sup>14</sup> LAPOP, Americas Barometer, 2014. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php>

<sup>15</sup> ALDA, S., Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (2016) N°7 y SANCHO, Carolina, Crimen organizado en América Latina en los primeros quince años del siglo XXI: ¿tarea para las FF. AA. o la policía?, en Estudios de Seguridad y Defensa (2015) N° 6. Disponible en: <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2016/01/ESD06ART07.pdf>.

las que las FF. AA. se han limitado a realizar su misión exterior han sido Argentina, Uruguay y Chile, excepcionalidad que ya no está vigente<sup>16</sup>.

Con el inicio de este proceso, se abre un debate entre los especialistas que defienden la estricta separación entre seguridad interior y exterior y quienes han planteado que las nuevas amenazas desdibujan ese campo y que, por tanto, las FF. AA. también han de implicarse<sup>17</sup>.

Este debate, pese a su importancia, hoy se encuentra desfasado y no se ha renovado con más aportaciones. Por su parte, los ciudadanos latinoamericanos no creen probable la guerra con otro Estado, de ahí que apoye el desempeño de tareas no militares para las FF. AA. De hecho, tanto desde dentro, como desde fuera del ejército, se considera que estas tareas justifican la continuidad de la institución y que, además, es menos costoso que transformar la institución o crear una nueva fuerza. Sin embargo, esta es una visión estrecha y cortoplacista.

Ante la situación actual, es necesario abandonar el deber ser y analizar el actual proceso de incorporación de las FF. AA. a la lucha contra el crimen organizado, como ejércitos multitarea o multifunción, con el fin de resolver las limitaciones e implicaciones negativas que pueda tener dicho proceso<sup>18</sup>.

El debate debe replantearse de acuerdo con la realidad actual partiendo de una contradicción central:

---

<sup>16</sup> ALDA, S., "Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional". Análisis Real Instituto Elcano, 2018. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico)

<sup>17</sup> ALDA, Sonia, La participación militar en el combate de la violencia criminal. En Instituto Español de Estudios Estratégicos. Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013; DAMMERT, L. y BAYLE, J., "Militarización de la seguridad pública en América Latina: ¿tarea para las FF.AA o la policía?", Revista Estudios de Seguridad y Defensa (2007), Nº 6; KRUIJT, D., Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy, Ciencia Política, 14 y ZÚÑIGA, L., "¿Militares o Policía?", Serie Documentos Electrónicos Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, Chile. Nº 3, junio 2007.

<sup>18</sup> ALDA, S., Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?, en C. Sampo y Alda, S., La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina, ante el crimen organizado, Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP).

- Todas las misiones y tareas descritas relacionadas con el desarrollo nacional, la seguridad interior, la contribución a la preservación del medio ambiente y frente a los desastres naturales se llevan a cabo mediante unas FF. AA. cuya tarea principal es la defensa nacional, como así se contempla en las constituciones de la región.
- Dada esta situación, la tarea fundamental ha de ser diseñar, planificar y planear un proceso necesario de cambios que armonice la naturaleza de la institución con las misiones principales que lleva a cabo de manera coherente, global y sistemática.

En otras palabras, de acuerdo con la situación actual, este debate se justifica por los problemas que puede significar que las FF. AA., configuradas para la defensa exterior, lleven a cabo numerosas tareas de distinta naturaleza, así como su participación en la lucha contra el crimen organizado. Para ello se han incorporado cambios, pero no de manera integral y planificada, sino dando respuesta a la coyuntura e incorporándolos de manera agregada y aislada. Las limitaciones de los cambios plantean dudas sobre la eficacia de la actuación militar, sobre cómo afecta a la propia institución, a los ciudadanos y al propio marco democrático. La misma forma en que se han operado los cambios, proporciona un futuro incierto a las FF. AA., en relación a su naturaleza, identidad y configuración. De acuerdo con estas dudas y dada su discusión, cabe plantearse como ejes del debate a desarrollar:

- Por lo que respecta a la institución, el recurso indiscriminado de los militares para tan numerosas misiones y tan complejas puede favorecer la desprofesionalización, generar problemas de identidad, desgastar equipos y medios, en funciones que no son principales e incluso problemas de carácter legal. Las tareas policiales, desempeñadas por los militares, se realizan sin protección legal, puesto que dicha misión no se corresponde con la principal misión de las FF. AA. Sin olvidar los riesgos de corrupción, al encontrarse próximos a entornos gestionados o controlados por el crimen organizado.
- Por lo que respecta a la ciudadanía, también esta carece de la protección de sus derechos ante la actuación de las FF. AA. en esta tarea. Las denuncias sobre la violación de derechos humanos por parte de las FF. AA. al desempeñar tareas relacionadas con seguridad interior, no indica necesariamente una actuación perversa y premeditada por parte de los militares, sino una falta de formación y

desconocimiento sobre la manera de actuar en un espacio y escenario con reglas diferentes que no se corresponde al propiamente militar.

- En relación con el marco democrático, en este contexto, donde las FF. AA. acumulan cada vez más tareas, se encuentra la posibilidad de aumentar la autonomía corporativa y, en consecuencia, desequilibrar el liderazgo civil que corresponde a cualquier democracia. En este sentido, con tono coloquial pero extraordinariamente ilustrativo, el mismo general Cienfuegos, responsable de la Secretaría de la Defensa Nacional de México, hasta el 1 de diciembre de 2018, recurrió a la película *Un día sin mexicanos* para expresar la dependencia de México respecto a los militares al preguntarse qué ocurriría en las calles del país si los militares fueran retirados de ellas y dejaran de asistir en la seguridad pública<sup>19</sup>. Ante esta «dependencia» y el riesgo de sobredimensionar el poder militar corporativo es recomendable incorporar mecanismos de control, externos a la corporación que permitan transparentar el desempeño de todas las tareas realizadas.

### **Conclusiones. ¿Cuál es la magnitud del cambio que precisan las FF. AA.?**

La magnitud de este cambio dependerá de multitud de factores: políticos, disponibilidad de recursos económicos, presión ciudadana, intereses corporativos de la misma institución militar y de algunas civiles. Cuestiones que son ineludibles, pero que no pueden opacar la importancia de las necesidades de seguridad.

No obstante, sea cual sea la decisión por adoptar, es necesario debatirla, decidir las prioridades estratégicas y, en consecuencia, diseñar una fuerza cuya naturaleza, marco jurídico y capacidades sean acordes con la misión y/o misiones asignadas. Para ello, tomadas las decisiones políticas oportunas, será necesario llevar a cabo un diseño sobre el que se organice el cambio adoptado ya sea adaptación, modernización o transformación. Cada caso nacional será diferente de acuerdo con el nivel de cambios previos operados en cada FF. AA. El cambio variaría de país a país, en dimensión y forma. Pese a las diferencias nacionales parece difícil pensar que el crimen organizado o tareas policiales, en general, no estarían en estas misiones.

---

<sup>19</sup> La película *Un día sin mexicanos* pone en evidencia que Estados Unidos quedaría paralizado si un día hubieran desaparecido los emigrantes mexicanos. Disponible en:

[https://www.youtube.com/watch?v=nf\\_JSQ3l5y](https://www.youtube.com/watch?v=nf_JSQ3l5y)

No obstante, ante cualquier decisión por adoptar es preciso tener muy presente que las FF. AA. giran en torno a tres pilares, dependientes entre sí: una naturaleza concreta, acorde con la misión que desempeñan, un marco jurídico y regulatorio; y unas capacidades para que puedan realizar dicha misión. En la medida que cambie la misión, habrá de modificarse la naturaleza de la fuerza y, en consecuencia, los otros dos pilares. De lo contrario se reproducirán los mismos riesgos que existen en la actualidad.

*Sonia Alda Mejías\**  
Investigadora principal del Real Instituto Elcano,  
directora del Observatorio de Redes Criminales  
y Tráficos Ilícitos