

Capítulo sexto

Las fuerzas armadas en América Latina ante los nuevos retos de seguridad y defensa

Rafael Martínez

Resumen

Desde el final de las dictaduras hasta nuestros días ha habido una nada desdeñable evolución institucional de las Fuerzas Armadas que, con mayor o menor intensidad, ha generalizado la supremacía civil en la estructura institucional de la Defensa y casi ha erradicado la justicia militar entendida como privilegio a los uniformados, aunque restan reformas por emprender. También ha integrado a la mujer, si bien todavía en porcentajes exiguos, y ha explorado la planificación estratégica, consolidándose como modelo en los países con mayor desarrollo democrático.

Además, no se advierten riesgos bélicos en el horizonte inmediato, ni remoto, de América Latina. Ello provoca debates sobre la necesidad, o no, de mantener la maquinaria defensiva, de si seguir destinando recursos a un riesgo —el bélico— que no resulta probable y también sobre a qué dedicarlos en caso de mantenerlos. Hasta cuatro son los posicionamientos que podemos encontrar: (i) los abolicionistas, que aprovechan la coyuntura para solicitar la erradicación de los ejércitos; (ii) los normativos o esencialistas, que permanecen agarrados a la tradición de las funciones prusianas y no quieren oír hablar de ninguna otra posibilidad; (iii) los

adaptativos, que, partiendo del respeto a las funciones esenciales —disuasión y defensa—, entienden factible una actualización de sus roles, y, por último, (iv) los pragmáticos, quienes optan por asignarles misiones de todo tipo y condición —incluso muy ajenas a lo militar— según vayan surgiendo necesidades estatales.

Esta última opción, que es la predominante, ha dado lugar a un proceso global de militarización en la región que no está exento de riesgos. En el peor de los escenarios (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador...), podrían estar mostrándonos una vuelta al militarismo, que nunca viene solo, sino acompañado de la pérdida de la democracia.

Palabras clave

América Latina, Militarización, Militarismo, Administración como-dín, Fuerzas Armadas.

The armed forces in Latin America face new security and defense challenges

Abstract

From the end of dictatorships to the present day, there has been a significant institutional evolution of the armed forces, which, with varying intensity, has generalized civil supremacy in the institutional structure of defense. This evolution has almost eradicated military justice understood as a privilege for those in uniform, although reforms remain to be undertaken; it has integrated women, albeit in small percentages; and it has explored strategic planning, consolidating itself as a model in countries with more developed democracies.

Moreover, no immediate or even remote war risks are apparent on the horizon for Latin America. This situation prompts debates

about the necessity or not of maintaining the defense machinery, whether to continue allocating resources to a risk—the military one—that does not seem probable, and what to dedicate them to if they are maintained. There are four positions that can be identified: (i) the abolitionists, who take advantage of the situation to request the eradication of armies; (ii) the normative or essentialists, who cling to the tradition of Prussian functions and do not want to hear about any other possibility; (iii) the adaptives, who, starting from respect for essential functions —deterrence and defense— understand it feasible to update their roles, and (iv) the pragmatists, who opt to assign them missions of all kinds and conditions —sometimes very unrelated to military matters— as state needs arise.

This last option, which is predominant, has led to a global process of militarization in the region that is not without risks. In the worst-case scenario (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador...), it could be showing us a return to militarism that never comes alone but accompanied by the loss of democracy.

Keywords

Latin America, Militarization, Militarism, Wildcard administration, Armed Forces.

Introducción

No se revela ninguna novedad al advertir que la llamada tercera ola democratizadora fue especialmente intensa en todo América Latina (Huntington, 1991). En la década de los ochenta, la mayor parte de la región transitó desde modelos de dictadura militar hacia democracias frágiles, en un primer momento; pero que luego, en su mayor parte —nunca fue el caso de Cuba o Haití— y no sin problemas, han ido consolidando, aunque no sin déficits. Ello no ha impedido que algunos países hayan vivido, en estos cuarenta años, episodios pasajeros de involución democrática —Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú— o que algunos, hoy en día, estén insertos en fases autocráticas —Nicaragua y Venezuela—. Sin embargo, el balance global es realmente positivo. De hecho, dos terceras partes de la población percibe que la democracia, aunque pueda tener problemas, es el mejor sistema de gobierno conocido (gráfico 1).

Uno de los principales impactos de ese proceso democratizador, como ocurrió en España con la transición a la democracia, fue el de tener que abordar la democratización y modernización de sus fuerzas armadas (en adelante FAS). Se partía de un actor político que dominaba el poder y ejercía un severo control sobre la población y había que desembocar en una administración —mili-

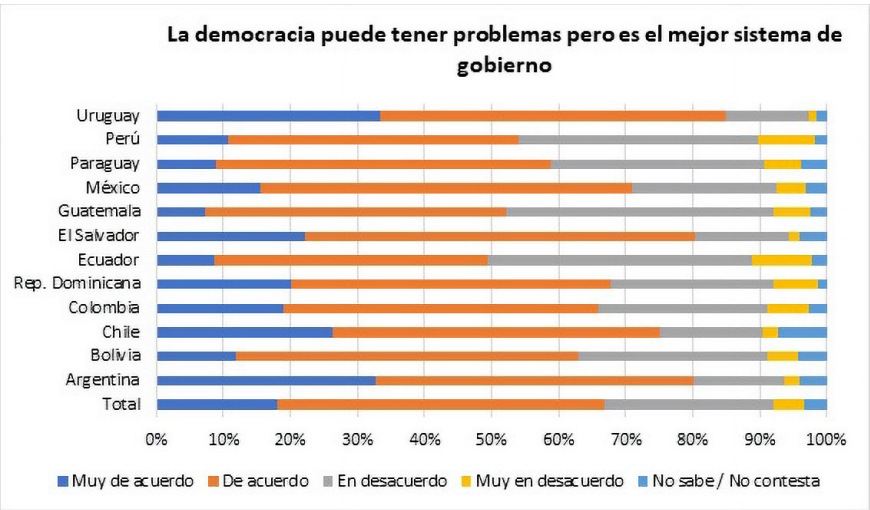


Gráfico 1. Acuerdo y desacuerdo con la democracia «churchilliana».Fuente: Latinobarómetro, 2023

tar—, desprovista de cualquier atisbo de poder político y capaz de trabajar al servicio de cualquier coloración política gubernamental. El recorrido no era sencillo —requiere alcanzar la supremacía civil, la neutralidad, la *civilización* y la cultura cívica (Martínez, 2013)— y eran muchos, como se verá, los cambios acontecidos en la mayor parte de la región. Resta un buen trecho de proceso modernizador de las FAS por acometer y se adivinan en el horizonte dinámicas que pueden terminar resultando un paso atrás.

Al hacer referencia a unas FAS democráticas, se habla de administraciones que, en la defensa ante ataques que quieren poner el peligro la existencia misma del Estado, disponen del uso de la fuerza de las armas; de ahí que se imponga que, para evitar una terrible vuelta al pasado dictatorial, dispongan de un exiguo margen de maniobra y, por tanto, de un contundente control político (Huntington, 1957) que garantice la supremacía civil (Agüero, 1995). Como advertía Feaver (2017: 326), «la original cuestión central de los estudios de relaciones civiles-militares es cómo hacer de los militares unos efectivos defensores del Estado sin ser una amenaza al orden político interno». Pero no es esta su única peculiaridad. A los incuestionables riesgos que entrañan las armas hay que añadir dos hándicaps: (i) que el armamento y todo el instrumental que necesitan las FAS es caro y (ii) que la mejor noticia es que se apolille sin tener que utilizarlo. Ello, además, les hace vivir en la zozobra de superar el triaje frente a otras necesidades perentorias; pugna en la que, salvo que haya un conflicto abierto, acostumbran a perder. En todo caso, tiende a olvidarse que la seguridad no es un fin en sí misma, sino un medio a través del cual se pueden conseguir otros objetivos y disfrutar de otras actividades. «Aquellos que renunciarían a la libertad esencial para comprar un poco de seguridad temporal, no merecen ni libertad ni seguridad»¹. Es decir, lejos de lo que suele argumentarse (Díez-Picazo, 2005), la seguridad solo tiene su razón de ser en la defensa de los derechos (Martínez, 2015). En cambio, cuando un país se ve envuelto en un conflicto bélico, lo primero que se resienten son sus derechos y su bienestar, y hasta que no se repone la seguridad, resulta difícil que vuelvan a disfrutarse plenamente.

¹ «*Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety*». Frase integrada dentro de la carta escrita por Franklin en 1755, presumiblemente en nombre de la Asamblea de Pensilvania, y dirigida al gobernador colonial (Wittes, 2011).

No obstante, no se advierten riesgos bélicos en el horizonte inmediato, y aun remoto, de América Latina. Ello provoca debates sobre la necesidad, o no, de mantener la maquinaria defensiva, de si seguir destinando, o no, recursos a un riesgo —el bélico— que no resulta probable, y también sobre a qué dedicarlas en caso de mantenerlas. Hasta cuatro son los posicionamientos que se pueden encontrar: (i) los abolicionistas, que aprovechan la coyuntura para solicitar la erradicación de los ejércitos; (ii) los normativos o esencialistas, que quedan agarrados a la tradición de las funciones prusianas y no quieren oír hablar de ninguna otra posibilidad; (iii) los adaptativos, que, partiendo del respeto a las funciones esenciales —disuasión y defensa—, entienden factible una actualización de sus roles. En esa dinámica de actualización y modernización constante se impone la lógica de tres «r» (Martínez, 2020), según la cual las FAS, para poder sobrevivir al cambio de realidad sin desenfocarse de su rol defensivo, deben redefinir sus misiones, redimensionar su volumen y, al fin, reconvertir la presumible parte excedentaria en activos de otras agencias. En otras palabras, el futuro de los ejércitos no pasa por amplios contingentes humanos, sino por ejércitos pequeños con alta tecnificación y movilidad (Dandeker, 2000). Por último, (iv) los pragmáticos, quienes consideran que, dado que reformar y modernizar a las FAS puede ser una trampa política de la que se sabe cómo empieza todo —pero no cómo acaba— y que mantenerlas ociosas es un lujo inasumible, resulta mucho más sencillo, y a nadie incomoda, asignarles misiones de todo tipo y condición —incluso muy ajenas a lo militar— tal cual vayan surgiendo necesidades estatales (Martínez y Bueno, 2025).

Tratando de desentrañar cuáles son las misiones y operaciones concretas que pueden y deben desempeñar las FAS, Pion-Berlin y Arceneaux (2000) desarrollaron una taxonomía basada en dos variables: alcance y ubicación (gráfico 2). En su opinión, las misiones centrales de las FAS serían las exteriores con alcance restrictivo y se podría aceptar el crecimiento hacia las exteriores-expansivas. Sin embargo, señalaron que las misiones internas se estaban extendiendo en ambos alcances, hecho que no les preocupaba demasiado mientras los militares, en el ámbito de la gobernanza, siguieran siendo solo los ejecutores de las decisiones y, bajo ningún concepto, quienes tomaran las decisiones. Por su parte, Dandeker (2000), al analizar la redefinición de misiones en el extranjero, advirtió que las FAS ya se ocupan de garantizar la protección y seguridad del territo-

rio, incluso en ausencia de amenazas, y que podían expandirse asumiendo dos nuevos roles: a) asegurar contra amenazas externas al Estado y sus aliados y b) contribuir a intereses de seguridad más amplios, como el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional.

		Enfoque de la misión/operación	
		Restringida	Expansiva
Localización de la misión u operación	Externa	Defensa nacional, operaciones de mantenimiento de la paz internacionales	Ayuda humanitaria y observación electoral en el extranjero
	Interna	Seguridad fronteriza, Control migratorio Contra insurgencia, producción de armamento	Control de criminalidad, antisubversión , acción civil, ayuda en catástrofes

Gráfico 2. Misiones y operaciones. Alcance y ubicación. Fuente: Pion-Berlin y Arceneaux (2000: 418)

En cambio, las misiones de seguridad interna, sobre todo en América Latina, continúan aumentando, integradas por operaciones contra el narcotráfico, combate del crimen común y del organizado, contra insurgencia, contraterrorismo, orden público y estabilidad de los espacios públicos (Pion-Berlin *et al.*, 2010). La suma de todo ello muestra los cuatro tipos de misiones que en la actualidad desempeñan las FAS: defensa, seguridad interna, desastres naturales y programas sociales (Pion-Berlin, 2016).

En definitiva, todas las administraciones tienen la necesidad constante de modernizarse y, a menudo, de reinventarse; después de todo, los dos mayores temores de cualquier burocracia son caer en la obsolescencia o en la esterilidad. Lo que en otro momento (Martínez 2020a) se ha identificado con las metáforas del *farolero* —estar preparado y equipado para una función que ya nunca más se realizará— o del *ascensorista* —desarrollar un adiestramiento y una función estériles—. El problema es que con este impulso por la modernización se activan dos mitos que no soportan la falsación empírica. Los mitos de la eficacia —los militares pueden hacer todo y hacerlo bien— y de la eficiencia —cualquier función atribuida a los militares será impecable económicamente, más rentable para el tesoro—. Esto, según Martínez (2020b), puede llevar a roles, también metafóricos, pero perversos, de *veterinarios* —intrusión profesional; militares actuando

como bomberos, policías, etc.—, *espantapájaros* —encargo de funciones que nadie está preparado para acometer en las que los militares pueden poner poco más que buena voluntad, puesto que superan abiertamente sus capacidades y preparación— y *escribanos* —tantas misiones indebidas los desactualizan en términos de equipamiento, adiestramiento y doctrina para el verdadero rol que deberían ocupar, la defensa— (Martínez y Bueno, 2025).

Así las cosas, América Latina es un espacio geográfico en el que las principales amenazas que atenazan a los Gobiernos no provienen de otros Estados, pero sí que las hay vinculadas al crimen organizado transnacional, a la crisis climática y los desastres naturales, a la ciberdelincuencia, a las migraciones descontroladas o a la salud pública, por citar algunos ejemplos. Esta realidad, en la que delincuencia e inseguridad ciudadana son protagónicas (Donadio, 2013; RESDAL, 2016) es el principal argumento de justificación de una redefinición de los roles funcionales que ha de asumir la milicia que los está redirigiendo hacia misiones de seguridad pública.

Pero los militares no solo se escoran hacia la seguridad pública. Las tropas están también asumiendo tareas focalizadas en el desarrollo del país —entendiendo por tal la extensión de servicios básicos—, así como de gestión de catástrofes —suceso que genera gran destrucción o daño— y calamidades —desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas—. Tendencias todas

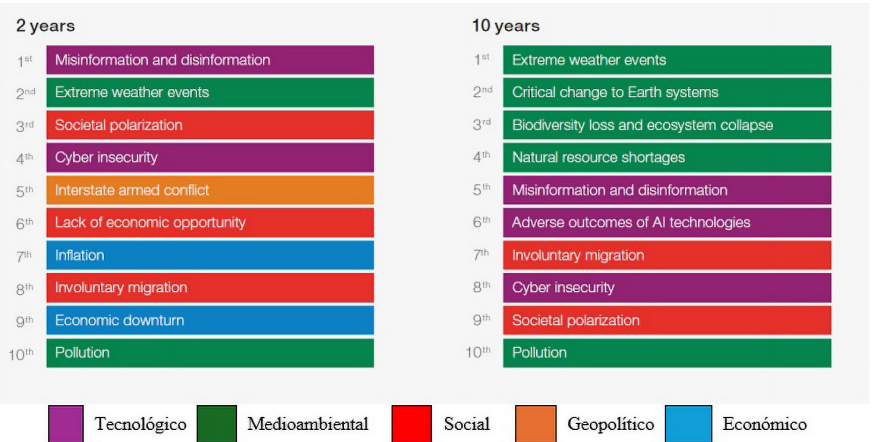


Gráfico 3. Los diez riesgos globales más severos a nivel global en dos y diez años. Fuente: datos de la Global Risk Perception Survey realizada por el World Economic Forum (2024)

ellas que, lejos de una redefinición de roles, encierran el riesgo de la militarización, entendiendo por tal, como sostienen Martínez y Bueno(2025: 5). «la militarización no como la existencia de un poder político militar, sino como la normalización del uso de las FAS para el desarrollo de servicios ajenos a los roles militares considerados como tradicionales».

Resulta obvio que el cambio climático y los desastres naturales a él aparejados son un grave problema que enfrenta la región. No en vano, la encuesta de percepciones de riesgos globales, realizada por el World Economic Forum entre académicos, empresarios, Gobiernos, líderes de sociedad civil y de opinión, entre septiembre y octubre de 2023, muestra cómo, en los próximos diez años, entre los diez principales riesgos que habrá de afrontar la humanidad, cinco serán medioambientales (gráfico 3).

Igualmente, el World Risk Index² muestra cómo, en 2014, entre los quince países del mundo con mayor índice de riesgo figuran Guatemala, El Salvador y Nicaragua y, en 2023, también entre los quince con mayor vulnerabilidad y exposición aparecen México, Colombia y Perú. Un vistazo a la tabla 1 arroja, además, dos evidencias: (i) El elevado nivel de exposición y riesgo final que, en términos generales, existe en la región, y (ii) la intensificación del riesgo que se ha generado en la región en tan solo una década.

² Este índice, que desde Alemania elabora la Alliance Development Works junto con la ONU y la Universidad del Ruhr, es el resultado de multiplicar el índice de vulnerabilidad (la medición de la vulnerabilidad comprende los componentes de susceptibilidad, falta de capacidad de afrontamiento y falta de capacidad de adaptación, y se relaciona con factores sociales, físicos, económicos y ambientales que hacen que las personas o los sistemas sean susceptibles a los impactos de los peligros naturales, los efectos adversos del cambio climático u otros procesos de transformación) por el de exposición (la medición de la exposición se refiere a las entidades —población, condiciones de las áreas edificadas, componentes de infraestructura, área ambiental— que están expuestas a los impactos de uno o más peligros naturales —terremotos, ciclones, sequías, inundaciones y aumento del nivel del mar—). El índice también utiliza en su configuración: a/ la susceptibilidad, que se refiere a la probabilidad de sufrir daños, pérdidas y perturbaciones en caso de un fenómeno extremo o un peligro natural —por lo tanto, la susceptibilidad describe las características estructurales y las condiciones marco de una sociedad—; b/ la falta de capacidades de afrontamiento, que abarcan medidas y habilidades que están disponibles de manera inmediata para reducir los daños y perjuicios para minimizar los impactos negativos de los peligros naturales y el cambio climático mediante la acción directa y los recursos disponibles, y c/ la falta de capacidades de adaptación, que se centra en las medidas, cambios estructurales y estrategias que abordan y tratan de abordar los impactos negativos de los peligros naturales y el cambio climático en el futuro y a largo plazo.

Países	World Risk Index		Exposición		Vulnerabilidad		Susceptibilidad		Falta de capacidad de afrontamiento		Falta de capacidad de adaptación	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Argentina												
Belice												
Bolivia												
Brasil												
Chile												
Colombia												
Costa Rica												
República Dominicana												
Ecuador												
El Salvador												
Guatemala												
Honduras												
Jamaica												
México												
Nicaragua												
Panamá												
Paraguay												
Perú												
Uruguay												
Venezuela												

Máxima intensidad			Mínima Intensidad

Tabla 1. World Risk Index y variables que lo conforman en América Latina (2014-2023). Fuente: Martínez et al. (2024)

Pero, aunque existan todas estas urgencias en la región —algo incontestable—, atribuir a las FAS la gestión integral de estas problemáticas, tal y como se ha advertido, no parece la mejor de las redefiniciones. De hecho, se trata de militarizar las emergencias, el desarrollo y la seguridad pública, y supone que el adiestramiento, equipamiento y doctrina de los militares para sus tareas de disuasión y defensa se resiente y puede, con toda probabilidad, erosionar su eficacia. Al mismo tiempo, el adiestramiento, equipamiento y doctrina que se atesora como militar, que es útil en una emergencia, no es el óptimo para ejercer de protección civil, como tampoco lo es para ejercer de policía o de trabajador social. Los Estados deberían hacer esfuerzos por articular las agencias administrativas necesarias para las amenazas que poseen y quizá ello comporte la redimensión del volumen de tropas y la reconversión de partes de sus ejércitos en esas otras administraciones especializadas que sí requieren. Pero esa caja de Pandora, a buen seguro, pocos la querrán abrir.

En todo caso, conviene hacer un balance de cómo se han modernizado los ejércitos en América Latina durante todo este periodo. A tal fin, se repasarán, principalmente a través de los datos del *Atlas comparativo de la defensa de RESDAL de 2024*, la evolución de los efectivos, el rol de la mujer dentro de los ejércitos, el estado de la justicia militar, el modelo de desarrollo institucional construido para la dirección de la defensa, la articulación y evolución de los libros blancos de la defensa y las funciones desempeñadas, con especial detenimiento en su implicación en operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas. Todo ello permitirá dimensionar la realidad en la que se enmarca la política de defensa en la región, para, desde ahí, analizar qué riesgos entrañan las dinámicas de militarización y poder, finalmente, concluir sobre cómo han evolucionado las FAS en los cuarenta años pasados desde los inicios de las transiciones y qué retos se les plantean ante la tercera década del presente siglo. Década probablemente marcada por el segundo mandato de Donald Trump como presidente de los EE. UU. y el destroz con que ha entrado en el sistema político internacional.

1 En qué realidad nos movemos

Tal y como se acaba de explicar, América Latina, en términos de seguridad nacional, se mueve en un escenario de improbabilidad

de conflictos bélicos entre Estados, pero de acuciantes urgencias en materia de inseguridad pública y de crecimiento sostenido de emergencias naturales. De igual manera, la definición en tres palabras que hace un par de décadas hizo el PNUD (2004) sobre la región —«democracia, desigualdad y pobreza»— parece seguir siendo válida, lo cual se ubica en las premuras de desarrollo que se ha citado.

También se ha explicado la profusa —en algunos países incluso mayoritaria— dedicación que las FAS vuelcan en estos roles o funciones que deberían ser auxiliares —por ser de apoyo al autentico responsable y, por tanto, secundarias a las obligaciones militares—. Es decir, las FAS en América Latina desempeñan muchas misiones alejadas de su inherente rol defensivo y disuasorio.

Países	Inicio de transición
Argentina	1983
Bolivia	1982
Brasil	1985
Colombia	1958
Chile	1988
Ecuador	1979
El Salvador	1992
Guatemala	1985
Honduras	1980
México	1977
Nicaragua	1990 ⁽¹⁾
Paraguay	1989
Perú	1980
R. Dominicana	1978
Uruguay	1980

Tabla 2. Año de comienzo de la transición a la democracia. (1) En 2007, Daniel Ortega volvió a ganar la presidencia y, desde entonces, ha establecido una serie de reformas legales e institucionales que iniciaron la deriva autocrática que hace, hoy en día, de Nicaragua un país no democrático.

Fuente: elaboración propia

Así como esta realidad es indiscutible, también lo es que han pasado cuarenta años desde el inicio de las transiciones en la región (tabla 2). Esos procesos de transformación democrática reclamaban esfuerzos importantes de reforma y modernización

de los ejércitos con el objetivo de abandonar el poder político y transformarse en administración militar (Martínez, 2013). Cambios que, según Pion-Berlin y Martínez (2017), en aras de conjugar la interacción democrática entre militares, políticos y civiles, exigían actuar en el terreno del poder político, reformar las instituciones de defensa, dotarse de una nueva legislación reguladora la milicia, incrementar el conocimiento social sobre seguridad y defensa, aumentar la convergencia entre la sociedad y su milicia, y elevar la efectividad de los militares en su quehacer (gráfico 4).

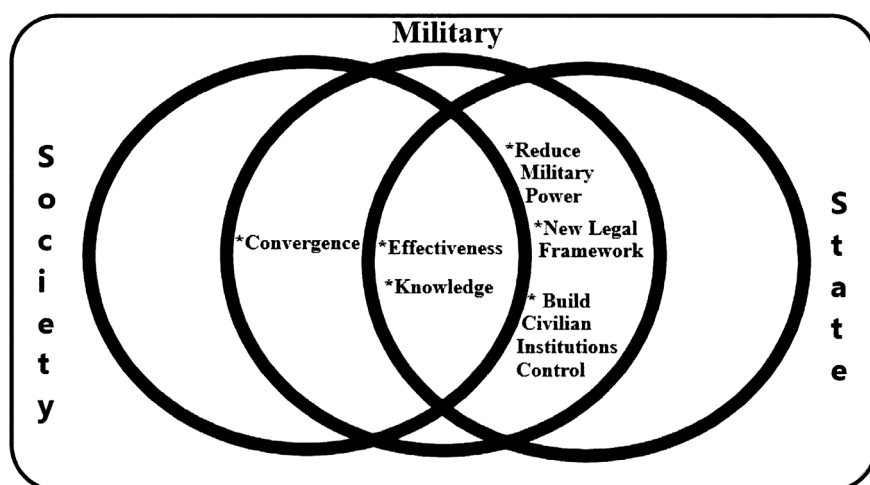


Gráfico 4: Ámbitos de interacción entre militares, políticos y sociedad en la construcción de unas relaciones civiles militares democráticas. Fuente: reelaboración de Martínez y Nino (2023) de la gráfica inicialmente elaborada por Pion Berlin y Martínez (2017)

Desde ese marco teórico son más de treinta las variables que se deberían medir para determinar el grado de evolución de las reformas emprendidas desde ese ejército con poder militar que transita hacia la democracia y la consolida para convertirse en una administración militar. Con toda seguridad, no se tendría espacio suficiente en este trabajo para abordarlas, por ello se ha optado por medir y explicar el estado actual de siete de ellas, que darán una muestra del estado de cuatro de las seis dimensiones de análisis y una foto bastante fidedigna de la realidad evolutiva de las FAS en toda la región.

Así las cosas, se analizarán la construcción del entramado civil de instituciones para la dirección y control de la Defensa, el modelo de la justicia militar, la confianza social en las FAS, el

rol de la mujer en la milicia, el volumen de efectivos, el tipo de funciones desempeñadas y la existencia de libros blancos de la defensa. Todo ello sin olvidar la valoración global del progreso democrático habido en el conjunto del sistema político según lo explicitado por diferentes indicadores de medición de la democracia.

1.1 Modelo de desarrollo institucional

En los primeros años de transición a la democracia de todas las antiguas dictaduras militares de la región, uno de los primeros empeños era construir un sistema institucional de la defensa capaz de sostener la necesaria supremacía civil que se adquiere mediante el control civil. Los ejércitos venían de gobernarse a sí mismos, a través de sus estados mayores, y asumir que ahora quien iba a dirigirlos era un Gobierno civil elegido de forma democrática no era sencillo. De ahí que una de las primeras exigencias para articular y facilitar esa supremacía fuese la creación de un ministerio de la defensa; es decir, una herramienta institucional que permitía: (a) aumentar la presencia civil en instituciones clave de defensa, (b) empoderar a los propios ministerios de defensa, (c) reducir la autoridad vertical de los militares a lo largo de la cadena de mando y (d) unificar el poder civil al tiempo que se fragmenta el poder militar (Pion-Berlin, 2009).

La simple integración de los tres ejércitos —tierra, mar y aire— bajo una misma estructura de mando, la defensa, ya era en sí misma transgresora a las costumbres y maneras desarrolladas durante las dictaduras, pero generar una estructura institucional con un civil al frente —ubicada entre la presidencia de la república y los tres ejércitos— y dejarlo a los mandos de estos, lejos del poder político y como meros asesores del ministro, resultaba por momentos quimérico. Tan es así que, en un primer momento, muchos países no fueron capaces de articular ese modelo ideal de entramado institucional (gráfico 5) y otros muchos, pasados cuarenta años desde el inicio de las transiciones, tampoco han conseguido revertirlo.

Ese déficit en la supremacía civil presenta dos modelos de estructura institucional del entramado que determina las políticas de defensa: la militar y la armamentística. Por un lado, un modelo en el que la supremacía civil existe —pero disminuida—, pues, si bien es cierto que los tres ejércitos y sus juntas de jefes de

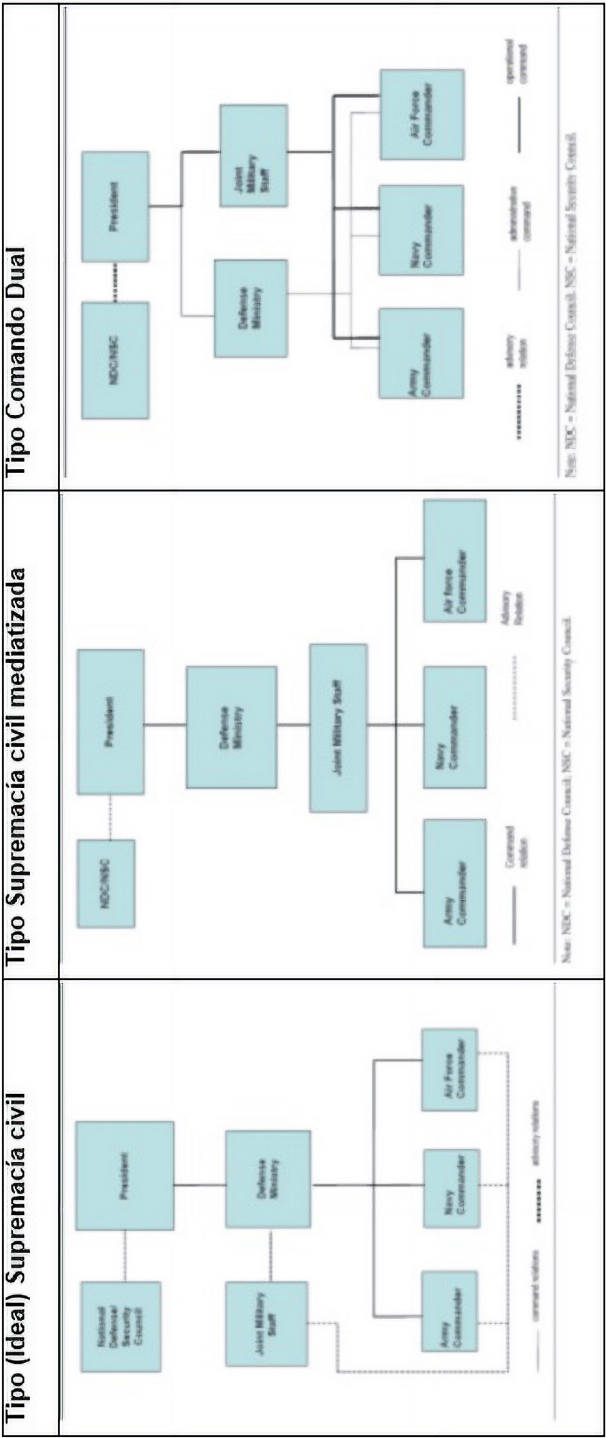


Gráfico 5. Modelos de organización del sistema institucional de defensa Fuente: elaboración propia a partir de los modelos de Pion-Berlin (2009)

Estado Mayor quedan por debajo de las instancias políticas — presidencia y ministerio—, también es cierto que ni presidente ni ministro tienen mando directo sobre los ejércitos dado que la junta de jefes se ubica entre estos y el poder político, lo que ejerce de tapón institucional. Por otro lado, hay países que evolucionaron muy poco y dibujan un modelo dual de mando en el que el ministro solo gobierna las cuestiones administrativas, y las operacionales son gestionadas por la junta de jefes, que dirige a los ejércitos y conecta directamente con la presidencia del país, de forma que el ministerio queda al margen de la operatividad.

Hoy en día, solo Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay han sido capaces de articular esas estructuras jerárquico-institucionales que garantizan, con poco margen para fisuras, la supremacía civil (tabla 3). Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras han articulado ese modelo mediatizado en el que la milicia queda por debajo del poder político, pero este no actúa de manera directa sobre los ejércitos, sino que topa con la junta de jefes del Estado Mayor como órgano parapeto. En cualquier caso, peor es la situación de Bolivia, Paraguay y República Dominicana, en los que su sistema institucional de la defensa se articula con una estructura de comando dual en donde el ministro desarrolla el mando administrativo y la cadena de mando operativa militar la desempeña la junta de jefes, que tiene hilo directo con la presidencia de la república, de forma que el ministro de Defensa y su ministerio quedan como una institución menor.

Países	Supremacía civil	Supremacía civil mediatizada	Comando Dual
Argentina	✓		
Bolivia			✓
Brasil	✓		
Colombia		✓	
Chile	✓		
Ecuador	(1)		
El Salvador		✓	
Guatemala		✓	
Honduras		✓	
México	– (2)	–	–
Nicaragua			

Países	Supremacía civil	Supremacía civil mediatizada	Comando Dual
Paraguay			✓
Perú	✓		
R. Dominicana			✓
Uruguay	✓		

Tabla 3. Modelo de organización de la estructura de defensa. (1) En la estructura aparentemente el ministro de Defensa es quien ejerce el mando directo sobre los tres cuerpos de ejército, pero el jefe del Comando Conjunto no asesora al ministro, sino directamente al presidente. (2) México carece de ministerio de la defensa. En su lugar hay dos secretarías de Estado: la de la defensa nacional y la de la Marina. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

1.2 La justicia militar

Uno de los aspectos más graves de la represión a que se ve sometida la población durante las dictaduras es la de ser juzgado, con escasa o nula escrupulosidad procedimental, por tribunales militares. Al mismo tiempo que elemento represor, esas cortes judiciales se convierten en escudo protector para la milicia que ve en ellas un instrumento de impunidad que les evita el contacto con el poder judicial y las ubica ante el laxo y corporativo juicio de colegas. Hasta dónde se haya evolucionado desde esa perversa realidad es una cuestión crucial en las relaciones civiles militares (en adelante CMR, por sus siglas en inglés) de cualquier sistema político que ambiciona ser democrático. Conocer si la justicia penal militar son tribunales militares, civiles o mixtos, saber si tienen atribuciones para juzgar solo a militares o también a civiles y qué tipo de hechos son revisados por estas cortes penales —cualquier tipo de delito o solo delitos castrenses— constituyen el epicentro de los códigos de justicia militar. De igual manera, permitirá saber cómo y quién juzga a los militares por violaciones de derechos fundamentales (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Una revisión de la tabla 4 muestra una primera realidad esperanzadora. Solo un país mantiene un sistema penal militar en donde los tribunales son exclusivamente formados por militares: Bolivia³. Aunque también es cierto que ningún país, salvo Argentina y Ecuador —que derogaron por entero la jurisdicción

³ Si bien no se trata en este trabajo, Cuba sería otro ejemplo de país que conforma los tribunales de justicia militar solo con militares.

militar—, ha optado por que los militares sean juzgados solo por togados civiles, por lo que se han decantado por tribunales de conformación mixta.

Países	Tipos de tribunal juzgador ⁽¹⁾			¿Quiénes son juzgados?				
	M	X	C	Militar	Militar en retiro	Otras fuerzas de seguridad	Civiles de las FAS	Civiles ajenos a la defensa
Argentina ⁽²⁾								
Bolivia	X			X	X	X	X	X
Brasil		X		X	X	X	X	X
Colombia		X		X		X	X	
Chile		X		X	X	X	X	
Ecuador ⁽³⁾								
El Salvador		X		X				
Guatemala		X		X	X	X	X	
Honduras		X		X				
México		X		X				
Nicaragua		X		X				
Paraguay		X		X				
Perú		X		X		X		
R. Dominicana		X		X				
Uruguay		X		X	X			

Tabla 4. Modelos de justicia militar en América latina. (1) Se entienden tres modelos posibles: M=solo militares componen los tribunales; C= solo civiles componen los tribunales, y X=la composición de los tribunales es mixta. (2) La jurisdicción militar fue derogada por Ley 26.3904. (3) La Constitución derogó la jurisdicción militar. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Si se plantea a quién se juzga en los tribunales militares, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana solo tratan hechos cometidos por militares en activo. Perú utiliza las cortes penales militares para enjuiciar también delitos cometidos por cuerpos policiales. Uruguay también puede ver causas contra militares en retiro. Algo que también ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Guatemala, países que incluso juzgan en estos tribunales a civiles que trabajen en el ámbito de la defensa. Pero sin duda, la situación con menor progreso democratizador es la de Bolivia y Brasil, que entienden que civiles ajenos a la defensa puedan cometer delitos juzgables exclusivamente por tribunales penales militares; en el caso boliviano, además, formados solo por togados castrenses.

1.3 Valoración social

Las CMR no pueden ser entendidas como un espacio de confrontación exclusiva entre las elites políticas y las elites militares, sino que son un sistema que consta de tres actores: políticos, militares y sociedad (Feaver y Seeler, 2009; Pion-Berlin y Martínez, 2017). Son las interacciones entre los dos últimos las que conducen al terreno de la convergencia.

Converger es aproximarse, es tener puntos de contacto y compartir algunas visiones. Cualquier administración debe, en el desempeño de sus responsabilidades, intentar dar satisfacción a los anhelos de su sociedad, y en nada ayuda a ese propósito la distancia en la percepción de los problemas, en el ranking de las inquietudes y en los valores predominantes a través de los cuales afrontar la actividad cotidiana. Por ello, se habla de legitimidad de acción cuando el trabajo de los Gobiernos y sus administraciones intenta resolver los principales problemas de una sociedad mediante los valores predominantes en la misma. Como es lógico, a este requerimiento no puede escapar la administración militar. Ello implica que será un problema que las FAS estén distantes de su tejido social en extracción, ideas y valores; un mal síntoma para las CMR y, quizá, para la consolidación democrática. Converger no puede significar la pérdida de la imprescindible autonomía funcional, pero en modo alguno se puede argumentar que la necesidad de mantener su integración interna juegue en detrimento de la integración externa. Es, sin duda, un difícil equilibrio, pero no un imposible (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Así pues, la convergencia de las FAS con su sociedad no es solo la aproximación en valores —la *civilianización* de la que hablara Janowitz (1960), en oposición al profesionalismo de Huntington (1957), como realidad que facilitaría el control—, aunque también; sino que, con esta dimensión, se han de abordar todos aquellos aspectos que pueden acercar ambos mundos o que pueden alejarlos. Una buena administración es la que está cercana a su sociedad, a sus inquietudes, a sus problemas, a sus valores y a su realidad. Por tanto, será necesario cotejar la consideración civil respecto de los militares y su actividad para calibrar su lejanía o su proximidad.

En este sentido, el análisis de la confianza en las FAS, según los datos del último Latinobarómetro del 2023 (gráfico 6), muestra cuatro sistemas políticos con desconfianza hacia su milicia. Dos con una intensidad muy marcada —Honduras y Bolivia— y otros dos, Perú y Paraguay, en los que la desconfianza es

mayoritaria, pero no de forma tan intensa. República Dominicana, Colombia y Brasil tienen a la población partida por mitades en confianza y desconfianza, mientras que Uruguay, México, Chile y Argentina, y sobre todo El Salvador, tienen una sólida relación de confianza.

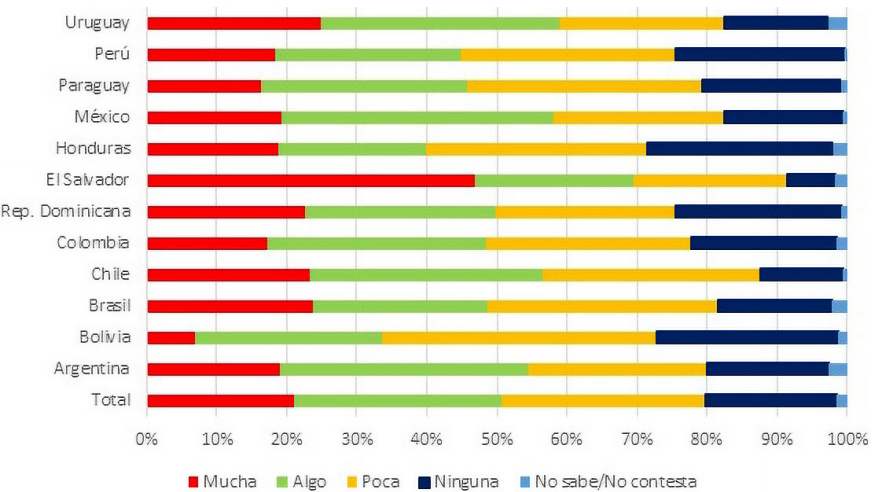


Gráfico 6. Confianza en las Fuerzas Armadas. Fuente: Latinobarómetro (2023)

Resulta destacable el esfuerzo realizado en Argentina, Chile y Uruguay, en donde durante las dictaduras militares se cometieron no pocas violaciones de los derechos humanos, en especial los dos primeros, y en cambio, hoy en día, la confianza en los ejércitos es sólida y creciente.

Mención aparte reviste el caso de El Salvador, donde la confianza en sus FAS nace de las políticas de seguridad pública y de represión a las maras que ha activado el presidente Bukele y en las que las FAS salvadoreñas han adquirido un rol protagónico. Se podrá discutir lo acertado o no de las políticas aplicadas, e incluso poner en tela de juicio el talante democrático de las mismas, pero lo que es innegable es que la población las aprueba y ello ha comportado que casi tres cuartas partes confíen en las FAS.

1.4 El rol de la mujer

Nada hace presagiar, más bien al contrario, que vayan a desaparecer los ejércitos en el ámbito global; lo cual significa indefectiblemente que existe la necesidad imperiosa de reclutar soldados

con que nutrir a las FAS, y vinculada con esta necesidad está la cuestión de los reclutamientos no tradicionales como lo son las mujeres; algo que, en pleno siglo XXI, no debería ser objeto de la menor controversia por la evidente la desigualdad e injusticia que revela la negativa a su ingreso. Sin embargo, el peso de la tradición cultural es el más grave impedimento a la aceptación de su integración y, por ello, Resoluciones como la 1325 (2000) de la ONU han sido tan bienvenidas⁴.

Dejando al margen la necesidad de reclutamiento de mujeres por la baja generalizada de la natalidad y soslayando también el innegable derecho a la igualdad sin discriminación por razones de sexo —temas estos, sobre todo el segundo, que zanjarían la cuestión—, la polémica reside en la consideración de su capacidad. Las dos opiniones contrapuestas serían la expresada por la coronel del ejército de los Estados Unidos, Ramsey (1991: 23): —«Queremos, y somos capaces de participar en la defensa de nuestro país, pero dejamos los aspectos más físicos del combate ofensivo directo a los hombres, que tienen la capacidad física y emocional requerida para llevarlo a cabo»— y aquella otra que apunta que la mujer, al igual que el hombre ante cualquier profesión o trabajo, debe poder ejercer la libertad de elección en igualdad de condiciones para poder seguir sin trabas una vocación. Es probable que la solución al debate, que no es objeto de este trabajo, sea distinguir entre dos tipos de funciones en el mando: la operativa y la de gestión. La mujer está física y psicológicamente capacitada para ambas facetas; pero, mientras que su integración en la segunda no reviste ningún problema, la vertiente operativa choca con la herencia cultural y con la infraestructura de las instalaciones. Ambos obstáculos solo son cuestión de tiempo y dinero; por lo tanto, fáciles de solventar (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Focalizando la mirada en el objeto de estudio, las mujeres suponen una media del 13 % en el contingente militar en la región (tabla 5). Solo Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua y Uruguay presentan valores por encima del 20 %, aunque ninguno ellos alcanzan la cifra del 25 %. En cambio, si se repara en el porcentaje de mujeres militares que están desplegadas en operaciones de paz de Naciones Unidas, la media de la región muestra que el

⁴ Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213.ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, que insta a todos los Estados miembros a que aumenten la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos.

27 % de las tropas desplegadas en el exterior bajo bandera de la ONU son mujeres, con casos como el de Colombia o República Dominicana, en donde llegan a ser la mitad o más del contingente. Ahora bien, como se verá más adelante, se está hablando de un total de militares en misiones de paz minúsculo —salvo el caso de Uruguay— respecto del total de sus ejércitos.

Países	% de mujeres en el total de personal de las FAS	% de mujeres en el total de personal desplegadas en operaciones de paz
Argentina	20,2	14
Bolivia	11,0	23
Brasil	22,1	18
Colombia	3,17	60
Chile	21,5	42
Ecuador	4,9	30
El Salvador	11,7	10
Guatemala	15,7	11
Honduras	7,9	39
México	12,5	40
Nicaragua	20,6	–
Paraguay	9,6	19
Perú	10,5	16
R. Dominicana	17,4	50
Uruguay	21,6	6

Tabla 5. Porcentaje de mujeres en las FAS del país. (1) En verde los países que disponen de servicio militar obligatorio masculino. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Por otro lado, en ninguno los ocho países en los que el servicio militar es obligatorio se ha exigido esa obligatoriedad a las mujeres. Por lo tanto, el accionar de las mujeres dentro de las FAS es siempre de carácter voluntario y, por lo general, están relegadas a roles administrativos, logísticos, jurídicos y sanitarios. De hecho, en pocos países pueden desempeñar roles de combate (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador o Bolivia).

1.5 Efectivos

Se atribuye al presidente G. Washington la afirmación: «Prefiero un ejército bueno a uno grande». Sin embargo, ha existido siempre una tendencia a manejar grandes volúmenes de infantería, lo que es un reflejo del poder disuasorio de un país. No obstante,

hoy en día, apostar por un elevado volumen de tropas probablemente no sea una óptima estrategia por dos motivos. Primero porque tras la I Guerra Mundial se acabaron los enfrentamientos atrincherados, cuerpo a cuerpo, en el campo de batalla. Esa necesidad de gran cantidad de hombres ha ido dando paso paulatino a una tecnología que hoy, incluso, ya no necesita tripulantes en un avión. Solo la pervivencia de la conscripción seguía manteniendo elevados contingentes humanos en los ejércitos, pero tanto el incremento de la objeción de conciencia así como la desaparición misma del reclutamiento obligatorio han reconducido los ejércitos democráticos a realidades más pequeñas. Además, la irrupción de nuevas amenazas transnacionales que operan bajo parámetros de guerras asimétricas ha reconducido de forma inexorable el futuro de los ejércitos hacia modelos mucho más tecnificados, al tiempo que más pequeños y manejables. Hoy la efectividad se mide en tiempo de despliegue, en la acción certera sobre objetivos concretos y en el menor número posible de bajas propias y civiles. En segundo lugar, cuando un ejército está diseñado para controlar a su propia población, cuando el enemigo está en el interior del país, los Gobiernos acrecientan la magnitud de sus FAS al objeto de acrecentar el control sobre sus ciudadanos. Por ello, la disminución del número de efectivos es también percibida, en países que han vivido una dictadura militar, como síntoma de democratización.

La red de expertos en seguridad y defensa de América Latina (RESDAL), en sus diferentes atlas, para valorar la presencia de militares con respecto al tamaño de la población suele utilizar como indicador el número de militares por cada 10 000 habitantes. También se puede utilizar el porcentaje de militares entre la población. Sin embargo, el primer indicador lleva a manejar cifras elevadas (centenares o miles), mientras que el segundo obliga a trabajar con varios decimales y valores habitualmente inferiores a la unidad. Por ello, se prefiere utilizar el índice de balance entre la población y los militares (PMB, por sus siglas en inglés)⁵. Los valores bajos del índice —por debajo del 2,5— alertan de gran densidad militar y, cuanto más elevada sea la cifra, se habla de menor proporción de militares respecto del total de la población (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

⁵ Este índice nace de dividir la población entre el número de militares, lo cual nos indica cada cuántos civiles hay un militar. Esa cifra la dividimos por 100 y así nos resultan cifras que oscilan entre la unidad —que marcará una gran densidad militar— y el diez —que representará ejércitos muy pequeños—.

En el último altas de RESDAL (2024) se ofrece otra perspectiva con la que visualizar la densidad militar y es el precisar el número de militares por cada 100 km², habida cuenta de la gran magnitud territorial que presentan bastantes países de la región. Los dos indicadores advertidos, junto con el total del número de efectivos, son las tres cifras que se pueden comparar en la tabla 6.

Países	Efectivos totales⁽¹⁾	Efectivos por cada 100 km²	Índice PMB⁽²⁾
Argentina	88.090	3	5,31
Bolivia	15.368	1	7,57
Brasil	344.103	4	6,29
Colombia	267.709	23	1,95
Chile	67.146	9	2,92
Ecuador	40.519	16	4,49
El Salvador	24.023	114	2,65
Guatemala	19.276	12	9,39
Honduras	19.786	14	5,35
México	259.813	13	4,94
Nicaragua	14.496	11	4,86
Paraguay	17.267	4	3,97
Perú	78.296	6	4,39
R. Dominicana	57.629	120	1,68
Uruguay	22.822	13	1,50

Tabla 6. Integrantes de las FAS en 2024. (1) En verde los países que disponen de servicio militar obligatorio. (2) Population Military Balance, índice creado por Pion-Berlin y Martínez (2017: 304). Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Si bien en valores absolutos el ejército brasileño es de largo el más voluminoso de la región, con más de trescientos mil integrantes, los dos indicadores que se han explicado muestran que ni en densidad territorial ni poblacional son uno de los ejércitos sobredimensionados. En ese sentido, el de República Dominicana es, junto con el colombiano, el que mayor ratio de efectivos por cada cien kilómetros cuadrados presenta y, junto con el uruguayo y el colombiano, los que ofrecen un índice más bajo de PMB, lo que supone una ratio de militares conforme al tamaño poblacional más elevada.

Observando el histórico desde el año 1997 (gráfico 7), Argentina, Brasil, México y Nicaragua poseen dos ejércitos pequeños respecto del tamaño de sus poblaciones. Argentina adoptó una reducción drástica en los albores de su transición. En cambio,

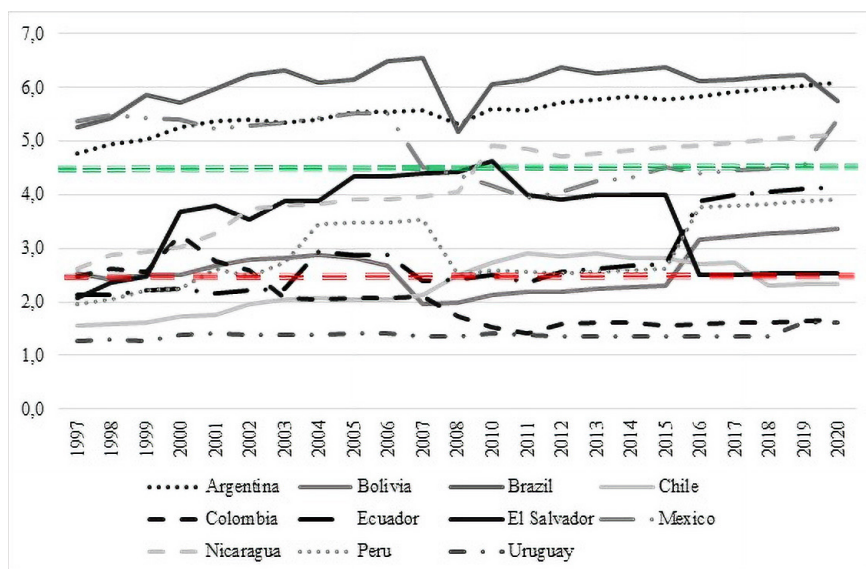


Gráfico 7. Population Military Balance Index (1997-2020). Fuente: Jenne y Martínez (2022: 74), modificado por el autor

en el caso de Nicaragua la evolución hacia la disminución de efectivos ha sido un proceso paulatino en los últimos 25 años. Por su parte México, entre 2007 y 2019, vivió un incremento de los efectivos muy vinculado a su desempeño en tareas de lucha contra el narcotráfico. Una explicación similar ofrece El Salvador, quien tras unos primeros años de constante reducción de efectivos comenzó en la segunda década del siglo XXI un incremento que le ha llevado al punto de partida.

Ecuador, Perú y Bolivia muestran el último lustro una tendencia a reducir su número de militares, pero todavía están lejos de un PMB 4,5 —línea verde— que, según Pion-Berlin y Martínez (2017) marca el inicio de la consolidación democrática de este aspecto vinculado a la efectividad de las CMR. Por su parte, Chile, Colombia y Uruguay atesoran un PMB inferior a 2,5 —línea roja—, que habla de un número elevado de efectivos teniendo en cuenta la inexistencia de conflictos bélicos en curso y en el horizonte.

1.6 Funciones

El final de la Guerra Fría ha marcado un antes y un después en las misiones de las FAS. Las amenazas han cambiado de forma sustancial, y a ello se le ha sumado la revolución de las comunicaciones y la eclosión de un sin fin de avances tecnológicos.

En buena parte provocado por ello, las FAS están dejando de ser un exclusivo elemento de seguridad nacional y convirtiéndose en un instrumento de la política exterior de los Estados. De ahí que, como se ha indicado, Pion-Berlin y Arceneaux (2000) explicitasen que cabía hacer una redefinición expansiva del rol exterior que desempeñaban las FAS (Véase el Gráfico 2). No obstante, en este nuevo escenario, muchos decisores políticos en países en vías de desarrollo han visto en las FAS una herramienta muy entrenada y cualificada para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos (Benitez Manaut, 2005). Algo que implica asumir un rol en el interior que, lejos de tener un alcance restrictivo, pueda ser también expansivo.

Así pues, la naturaleza de las misiones que puedan desempeñar es una de las controversias que la actualidad depara. Como administración que son, las FAS tienen por funciones principales las que determinen la constitución y las leyes reguladoras de la seguridad nacional o de la defensa. Esos roles propios, de los que derivan la misiones que luego desempeñarán, son la defensa de territorio —su mantenimiento íntegro— y de quienes en él habitan —los ciudadanos—. A ello es frecuente que añadan fórmulas como la defensa de la soberanía o la defensa del orden constitucional o institucional que, más que un rol específico, es un recordatorio de que las vías insurrectas no son un camino válido para la milicia y que una de sus misiones en defensa del Estado no es secundar golpes de Estado, sino evitarlos y, llegado el caso, atajarlos.

Junto con estos roles principales —defensa y disuasión— se ha de hacer constar la existencia de roles auxiliares; es decir, colaborativos y secundarios al tiempo. Colaborativos dado que se trata de misiones en las que las FAS acudirán en auxilio del Estado; secundarios porque no son inherentes a su actividad, sino impropias al rol definitorio —disuasión y defensa— de la administración militar. Es decir, a su preparación, a su equipamiento y a su doctrina, pero, en cambio, ante la ausencia de mejor recurso, las capacidades logísticas y la distribución territorial de los ejércitos los pueden hacer necesarios. Cuando los medios del Estado para resolver la situación están desbordados, son inadecuados o inexistentes, puede —y debe— activarse otro recurso que, si bien no es el competente en esa materia, pueda cooperar con cierto grado de eficacia (Pion-Berlin y Martínez, 2017). La realidad es que prácticamente todos los países han integrado en su cuerpo normativo el orden interno, el desarrollo nacional y la actuación

Países	Defensa nacional	Orden constitucional	Estabilidad del Gobierno	Orden interno	Desarrollo nacional	Elecciones	Desastres	Operaciones de paz	Crimen transnacional	Infraestructuras críticas
Argentina ⁽¹⁾	x			x			x	x		
Brasil	x	x		x	x		x	x		
Bolivia	x	x	x	x	x		x			
Colombia	x	x		x	x		x	x		
Chile	x	x		x	x	x	x	x		x
Cuba ⁽¹⁾	x			x	x		x			
Ecuador	x	x		x	x		x	x		
El Salvador	x			x	x		x			
Guatemala	x			x			x			
Haití	x			x	x		x			
Honduras	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
México	x	x		x	x		x			
Nicaragua	x	x		x	x	x	x	x		
Paraguay	x	x	x	x			x	x		
Perú	x			x	x	x	x	x		
R. Dominicana	x	x		x	x		x		x	
Uruguay ⁽¹⁾	x			x	x		x	x		
Venezuela	x			x	x		x			

Tabla 7. Roles militares recogidos en los textos constitucionales y en el resto de la legislación en América Latina. (1) No figura ninguna función reseñada en el texto constitucional; X = función recogida en el texto constitucional; x = función recogida en el resto de la legislación. Resaltados en gris los roles de carácter auxiliar; «de apoyo en/a...». Fuente: Martínez y Bueno (2025)

frente a desastres y calamidades (tabla 7). Aunque en el ámbito jurídico están recogidos como funciones de apoyo, por tanto auxiliares, la práctica cotidiana es que, en previsión de estos tres cometidos, las FAS también se equipan, adiestran y adoctrinan en el desempeño de esas actividades como funciones preeminentes de la administración militar de sus respectivos países.

Como principio, la expansión de los militares a áreas que no les son naturales es un mal camino. Coincido con Serra (2002) cuando entiende que las funciones referidas a programas de desarrollo social y económico en realidad hurtan la actividad a quien corresponde: el sector público civil o el sector privado. De igual manera, carece de sentido la atribución de gestión empresarial, puesto que nada tiene que ver con la naturaleza estricta de sus misiones y les confiere una relevancia pública que escapa a su condición de administración y les aproxima a la condición de Institución.

Con respecto a las misiones que están en el ámbito de la seguridad pública, soy también es contrario a su uso generalizado. Violencia, crimen organizado e inseguridad ciudadana están en la agenda de los países de América Latina como uno de los principales problemas y, ante el desborde de los medios policiales para afrontar el reto, se está expandiendo la convicción de que los militares han de ser lo encargados. Se asume la posibilidad de que así sea en casos excepcionales, pero el autor no comparto que esa solución cortoplacista se convierta en definitiva, pues ubica a la sociedad ante riesgos nada desdeñables en cuanto a la gobernabilidad democrática (PNUD, 2013; Jenne y Martínez, 2022; Martínez y Bueno, 2024a, 2024b, 2025). Por desgracia, la respuesta está siendo mucho más coyuntural. Se afronta el día a día sin cuestionarse el mañana y ahí las FAS son una herramienta de la que se echa mano sin plantearse las consecuencias (Martínez, 2022a).

Militarizar la seguridad interior o securizar la agenda social puede ser un despropósito. «El surgimiento de dictaduras militares en el Cono Sur de América Latina muestra que las misiones militares internas producen patologías en las relaciones cívico-militares» (Desch, 1996: 19). Por tanto, la actuación debe ser excepcional; una emergencia. Las autoridades políticas han de establecer planes de cuándo empieza y acaba la misión, y solo debe desarrollarse en ausencia de expertos civiles que lo puedan abordar (Goodman, 1996; Martínez, 2022b). La cuestión crucial es saber cómo se pueden activar estas misiones sin que

alteren las CMR ni descompongan el control civil. Como precisó Pion-Berlin, han de ser tareas bajo el mandato del poder político, excepcionales y por tiempo limitado, lo cual implica que no haya ningún agente estatal capacitado para realizarlas o que los que haya no den abasto, que, mientras los militares la desempeñan, el Gobierno preparará recursos que las puedan asumir y que en cuanto estos estén capacitados aquellos cesarán en la actividad (Pion-Berlin, 2004).

1.6.1 La participación en operaciones de paz

Dado que no hay conflictos bélicos activos en los que estén participando las tropas de los países de la región, un indicador válido para calibrar si la FAS de América Latina están focalizándose en su ubicación exterior de alcance expansivo o en la dimensión interior con alcance restrictivo o incluso expansivo es valorar la participación en misiones de paz y de estabilización bajo bandera de Naciones Unidas.

En ese sentido, la tabla 8 presenta hasta trece misiones en las que están participando las tropas de los países de la región; la media de misiones en que cada país participa es de cinco, aunque llega a haber países que están presentes en ocho misiones al unísono. Sin embargo, todo cambia de significación y la aparente implicación se convierte en algo casi testimonial cuando se observa el número efectivo de los militares desplegados en misión; alrededor de dos mil integrantes entre todos los países y misiones. Pero es que, además de ser escasa, la implicación es muy desigual. Así, en cinco casos, el porcentaje sobre el total de efectivos que todas las FAS de la región destinan a misiones no alcanza el 1 % y, en cuatro casos, el porcentaje de militares participantes en misiones internacionales está por encima del 10 % del global de las fuerzas de la región en misiones de la ONU: Argentina (14,2 %), Guatemala (10,82 %), Perú (12,3 %) y Uruguay (49,47 %). En definitiva, un país —Uruguay— concentra la mitad de las tropas que todos los países de la región destinan a misiones, y Argentina, Guatemala y Perú dos quintas partes; el resto, todo sumado, poco más de un 10 %.

Parece obvio que no es un alcance expansivo en la ubicación exterior lo que ocupa a las FAS de la región. El desempeño habitual, como ya se había advertido, se está produciendo en el escenario interior, campo supuestamente reservado en exclusiva a

Países	N° efectivos	% participación AL	MINURSO	MINUSCA	MINUSMA	UNVMC	UNMISS	UNISFA	UNMOGIP	MONUSCO	UNMHA	UNDOF	UNTSO	UNFICYP	UNIFIL
Argentina	287	14,20	X	X		X			X			X	X	X	X
Bolivia	26	1,29		X		X	X	X		X					
Brasil	71	3,50	X	X			X	X		X	X			X	X
Colombia	5	0,20	X	X											X
Chile	12	0,60				X							X	X	
Ecuador	10	0,50	X	X			X	X							
El Salvador	60	3,00	X		X		X	X							X
Guatemala	218	10,82		X		X	X	X		X	X				X
Honduras	18	0,89	X			X									
México	20	1,00	X	X		X			X						
Nicaragua	0	0,00													
Paraguay	18	2,00		X		X	X			X					
Perú	248	12,30		X		X	X	X		X					X
R. Dominicana	10	0,50				X									
Uruguay ⁽¹⁾	997	49,47		X		X		X	X	X		X			X

Tabla 8. Participación en operaciones de paz 2024. MINURSO (Sahara Occidental); MINUSCA (República Centroafricana); MINUSMA (Mali); UNVMC (Colombia); UNMISS (Sudán del Sur); UNISFA (Abyei); UNMOGIP (India y Pakistán); MONUSCO (República Democrática del Congo); UNMHA (Yemen); UNDOF (Golán); UNTSO (Medio Oriente); UNFICYP (Chipre); UNIFIL (Líbano). Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

los cuerpos y fuerzas de seguridad. Esa expansión funcional no se concreta en una actividad auxiliar ante momentos puntuales en los que las fuerzas y cuerpos de seguridad se vean desbordados, sino que, en países con índices de criminalidad elevados, ha determinado que las FAS actúen asegurando y estabilizando espacios públicos, pero también en la lucha contra narcotráfico, el crimen organizado e incluso la criminalidad común, o que hayan desempeñado misiones de contrainsurgencia y de lucha contra el terrorismo (Pion-Berlin *et al.*, 2010).

1.7 Los libros blancos de defensa y estrategias de seguridad

En una lógica militarista, las FAS son la vanguardia de la modernización nacional y ellas deciden qué hacer y qué gastar en materia defensiva. Incluso resulta aceptable que ello no esté proyectado, sino que sean las elites militares las que decidan según las coyunturas que ellos perciben. Sin embargo, en una lógica liberal democrática, el Estado está subordinado a su sociedad y actúa en beneficio de ella y, preferentemente, según la agenda política que esta genere. De ahí, que el proceso evolutivo de las políticas públicas hable de cuatro fases: la construcción del problema y su integración en la agenda, el estudio del problema para poder formular alternativas con que afrontarlo y seleccionar cuál, la implementación de esa política y, por último, la evaluación de lo actuado para, en su caso, modificar la política hasta conseguir resolver la cuestión. Por tanto, en materia de seguridad nacional, será necesario ubicar el foco en las amenazas y en los agentes generadores de hostilidad porque van a ser, en buena medida, los creadores de necesidades que entrarán en la agenda política. Una vez ahí, corresponderá a los poderes ejecutivo y legislativo estudiar ese escenario, determinar qué valores e intereses se han de proteger, definir las prioridades y asignar los recursos disponibles y determinar quiénes son los responsables de su seguimiento. Para finalmente evaluar los logros alcanzados, los retos pendientes y, llegado el caso, concretar qué modificaciones son necesarias en todo lo anterior para lograr el éxito. En definitiva, la seguridad nacional requiere planificación estratégica y evaluación. Estrategias de seguridad nacional, libros blancos de la defensa, directivas gubernamentales de actuación militar son algunas de las herramientas imprescindibles para construir una política pública de la defensa en la que las misiones desarrolladas por las FAS no sean fruto de la improvisación, sino que respondan a un análisis previo que no garantiza la efectividad, pero es

imprescindible para ella. Ninguna política se improvisa, pero la defensa, menos.

La Organización de Estados Americanos puso especial énfasis en que todos los países de la organización dispusiesen de libros blancos de la defensa como primer eslabón de una cadena que había de llevar al diseño estratégico y al planeamiento de esta política (OEA, 2002). Se pretendía que el primer impulso sirviese de acicate y modelo a seguir cara al futuro. Sin embargo, tal y como se observa en la tabla 8, existen siete países que solo asumieron ese reto en una ocasión y dos que solo lo han realizado en un par de ocasiones, y únicamente cinco países tienen un libro blanco de la defensa que cuenta con menos de diez años de antigüedad: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y República Dominicana.

Con el fin de comprobar si el ahondar en el diseño estratégico tiene que ver o no con la intensidad democrática del país, la tabla 8 ha tratado de confrontar los datos de calidad democrática de varios reputados índices (V-Dem, *The Economist*, *Fragile States*) y la valoración de la democracia mediante datos de Latinobarómetro, con la existencia, o no, de libros blancos de la defensa y de estrategias de defensa nacional, o directivas de defensa con un diagnóstico de situación y contenido estratégico. El resultado de esa confrontación muestra que Ecuador es la excepción que confirma la regla, pues es el único país que, aunque tenga al menos tres indicadores de debilidad democrática, mantiene en cambio una intensa producción de libros blancos de la defensa como documento estratégico. En todos los demás sistemas políticos analizados se observa cómo la bonanza democrática corresponde con al menos tres documentos estratégicos con una antigüedad en el último de, como máximo, diez años. Así, Argentina, pero sobre todo Chile y Uruguay, son países en donde esa confluencia es perfecta. Los casos de Brasil y Colombia hablan de democracias que presentan alguna seria advertencia en alguno de los indicadores utilizados, aunque con el tiempo han integrado con absoluta naturalidad la planificación estratégica en el seno de la política de defensa.

Al detenerse en el polo opuesto, se puede ver cómo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua obtienen pésimos resultados en tres o más índices de medición de la calidad democrática y, al tiempo, no manejan los planteamientos estratégicos en defensa como algo natural, sino que solo respondieron en una ocasión al llamado de la OEA y poco más. Bolivia y México son también paí-

Países	Libro blanco de la defensa	Estrategia de defensa nacional ⁽¹⁾	V-Dem, Liberal Democracy Index ⁽²⁾	Fragile State Index 2020 ⁽³⁾	Democracy Index 2020 ⁽⁴⁾	Apoyo a la democracia ⁽⁵⁾ (%)	Apoyo a Gobiernos no democráticos ⁽⁶⁾ (%)
Argentina	1999, 2010, 2015, 2023	2009, 2014, 2018, 2021	Democracia electoral (0,69)	Stable (44,2)	Flawed democracy (6,62)	75	35
Bolivia	2004		Democracia electoral (0,35)	Warning (69,5)	Hybrid regime (4,20)	47	52
Brasil	1996, 2005, 2012, 2016, 2020, 2024	2008, 2012, 2016, 2020, 2024	Democracia electoral (0,69)	Warning (70,3)	Flawed democracy (6,68)	45	54
Colombia	2003, 2015, 2019		Democracia electoral (0,56)	Warning (75,6)	Flawed democracy (6,55)	48	52
Chile	1997, 2002, 2010, 2017	2020	Democracia Liberal (0,79)	Stable (41,1)	Flawed democracy (7,98)	61	40
Ecuador	2002, 2006, 2008, 2011, 2014, 2018, 2022		Democracia electoral (0,47)	Warning (68,0)	Hybrid regime (5,41)	40	61
El Salvador	1998, 2004		Autocracia electoral (0,11)	Warning (68,7)	Hybrid regime (4,71)	47	62
Guatemala	2003		Democracia electoral (0,31)	Warning (74,9)	Hybrid regime (4,47)	35	67
Honduras	2005		Democracia electoral (0,39)	Warning (78,1)	Hybrid regime (4,98)	36	61
México	2004		Democracia electoral (0,30)	Warning (69,0)	Hybrid regime (5,14)	49	57
Nicaragua	2004		Autocracia electoral (0,03)	Warning (76,7)	Authoritarian (2,26)	48*	58*
Paraguay	1999, 2013		Democracia electoral (0,43)	Warning (61,5)	Flawed democracy (6,00)	43	70
Perú	2005		Democracia electoral (0,58)	Warning (72,0)	Hybrid regime (5,81)	44	52
R. Dominicana	2022		Democracia electoral (0,44)	Warning (60,2)	Flawed democracy (6,44)	55	60
Uruguay	1999, 2005, 2014		Democracia Liberal (0,77)	Stable (33,7)	Full democracy (8,66)	70	37

Valores que indican una fuerte cultura democrática
Valores que indican una débil cultura democrática

Tabla 9. Libros blancos y cultura democrática en América Latina 2024. (1) Se han considerado también como estrategia de seguridad nacional las directivas (políticas) de defensa con contenido estratégico; (2) Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg. Resultados entre 0 (mínimo) y 1 (máximo). Informe sobre la Democracia 2024. (3) Fragile State Index (2024), The Fund for Peace. Resultados desde 1 (muy sostenible) hasta 120 (máxima alerta). (4) Democracy Index (2023), The Economist Intelligence Unit. Resultados desde 0 (autoritario) hasta 10 (democracia plena); (5) Latinobarómetro 2024. Acuerdo con la afirmación: «La democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno»; (6) Latinobarómetro 2024. Acuerdo con la afirmación: «No me importaría que un Gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas». * AI no participar en la oleada de 2023, se aportan datos correspondientes a la oleada de 2020. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

ses con poca intensidad en la definición estratégica de la defensa y que presentan valores comprometidos de calidad democrática en, al menos, dos índices.

2. Los riesgos de la militarización

De todo lo hasta ahora mostrado surgen dos ideas nítidas: (i) en general, en la región aún restan ámbitos en los que modernizar las FAS en su necesario progreso hacia la consolidación democrática; (ii) la ausencia de amenazas bélicas no ha conducido a un debate estratégico que se plantee la posibilidad de redimensionamiento y de redefinición expansiva hacia el exterior de la política de defensa, sino que ha mantenido las estructuras y, por la vía del pragmatismo, ha reconvertido a los ejércitos no en una administración militar, sino en una administración comodín.

Lo dicho engarza con dos de los principales temores de cualquier administración: la obsolescencia y la inutilidad. El error más grave que puede darse ante esos temores es optar por el intrusismo —asumir tareas que nítidamente corresponden a otras agencias— o por la osadía —afrontar bajo el mito de la eficacia funciones para las que no se está preparado— y, fruto de ello, alcanzar la inoperatividad —pues al volcarse en misiones ajenas se desatiende la modernización en los roles principales y, cuando se pretende retomarlos, todo equipamiento y material está desfasado—; lo que Martínez y Bueno (2025) han denominado roles perversos de veterinario, espantapájaros y escribano.

El análisis normativo de las funciones de las FAS que se acaba de realizar muestra que la cobertura jurídica para esas misiones integrables en el rol auxiliar existe. Pero con solo mirar las tablas 9, 10 y 11 se puede ver que, ante la improbable existencia de amenazas bélicas y ante el pánico de caer en la inutilidad, en vez de apostar por la lógica de las tres «r», se han asumido los postulados de las corrientes pragmáticas, lo que ha supuesto intrusismo, osadía y desatención funcional. Ese constante abandono del rol defensivo-disuasorio y la focalización en misiones de seguridad pública, desarrollo económico-social y emergencias y calamidades —todas ellas misiones de apoyo integrables en el rol auxiliar, pero convertidas ahora en principales— ha abierto el camino de la militarización (Hochmüller *et al.*, 2024).

Países	Acciones concretas
Argentina	- Repatriación de Israel de connacionales tras el ataque de Hamas el 7 octubre 2023 - Campaña sociosanitaria en zonas fluviales de Chaco y Paraná para poblaciones de difícil acceso - Apoyo a la comunidad impenetrable Chaqueño - Entrega de leña en Neuquén a población sin gas ni medios recolección leña - Construcción de pozos en zonas de escasez de agua - Campaña de verano de aprovisionamiento en bases antárticas
Bolivia	- Apoyo a comunidades afectadas por sequía mediante perforación y rehabilitación pozos - Distribución de agua y alimentos - Alcantarillado y reconstrucción de caminos - Programa Centinela de la Salud de capacitación de militares en conocimientos fundamentales de salud y prevención
Brasil	- Programa Calha Norte de provisión de recursos a municipios —424— de difícil acceso - Proyecto Rondon para promover la integración de comunidades carentes - Transporte de órganos y tejidos - Operación de acogida para inmigrantes venezolanos - Operación Estiagem para mitigar la sequía
Colombia	- Asistencia médica y humanitaria - Gestión ambiental - Plan Corazón Amigo de mejora de áreas vulnerables cerca de bases aéreas
Chile	- Cuerpo Militar del Trabajo para obras (caminos, puentes, viviendas, etc.) - Distribución de kits de alimentos, agua y carbón tras inundación o incendio - Atención veterinaria en Quilpué tras el incendio de Valparaíso - Distribución de agua potable tras incendios
Ecuador	- Apoyo a la población de Galápagos (alimentos, medicinas, etc.) - Apoyo a Petroecuador para protección del sistema hidrocarburífero nacional - Apoyo a la agencia para energías renovables y no renovables
El Salvador	- Campañas de fumigación contra el dengue - Despliegue de transporte colectivo
Guatemala	- Campañas de vacunación - Transporte de escritorios y mobiliario educativo y reforma de escuelas - Rehabilitación de la red vial - Abatización y deschatarrización - Reforestación - Protección de espacios acuáticos

Países	Acciones concretas
Honduras	ND
México	- Fumigaciones contra el dengue - Apoyo al sistema de salud - Apoyo en la creación de infraestructuras
Nicaragua	- Plan de protección y seguridad a la cosecha cafetalera - Protección de recursos naturales - Batallón ecológico para actuación en Bosawás y Reserva Indio Maíz - Alfabetización - Vacunación - Construcción y reparación de caminos
Paraguay	- Apoyo en desarrollo de infraestructuras - Campaña contra dengue, fiebre amarilla, chikunguña y fiebre del Zika - Evacuaciones aeromédicas - Operativos Ñepohano para brindar kits de alimentos y atención médica a la población - Distribución de agua potable
Perú	- Ayuda humanitaria por lluvias - Proyecto PAIS de acercamiento de servicios del Estado a zonas rurales - Campaña Costa Solidaria de atención médica a la población vulnerable de Nazca - Campaña Perú se abriga. Frío cero para proteger a la población vulnerable del área metropolitana - Campaña cívica multisectorial en Huancavelica, uno, Manitea y Yunguyo
R. Dominicana	- Control del proceso de distribución y comercialización de combustibles - ReVERDEcer, programa de protección de los recursos naturales y promoción del desarrollo ambiental - Proyecto Protegiendo nuestro futuro (recolección de desechos reciclables en playas, costas y áreas verdes) - Campaña contra el dengue
Uruguay	- Apoyo al sistema de salud - Distribución de agua potable por sequía - Limpieza de cauces - Operativos frío polar para brindar resguardo y alimento a población vulnerable - Fumigaciones contra el dengue - Apoyo al sistema educativo (kits alimentos, provisión de insumos, refacción y mejora instalaciones)

Tabla 10. Misiones militares de desarrollo en América Latina. 'ND' = No se dispone de datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Países	Acciones concretas
Argentina	- (1)
Bolivia	- Gestión de lucha contra contrabando
Brasil	- Protección de fronteras: operaciones Ágata (Uiara, Frontera Norte, Conjunta Sur, Oeste)
Colombia	- Incautación de material de guerra - Control fronterizo - Neutralización de explosivos - Combate contra el narcotráfico - Plan Ayacucho de garantía de la seguridad de la población y reconciliación nacional
Chile	- Patrullaje en comunidades después del impacto de una emergencia o desastre natural - Seguridad en Macrozona Sur por estado de emergencia
Ecuador	- Decomiso de armamento - Seguridad perimetral de cárceles - Decomiso de droga - Actuaciones contra explotación ilegal de maderas
El Salvador	- Patrullaje permanente en zonas rurales - Plan de control territorial para reducir criminalidad - Seguridad perimetral e interior en centros penales - Control de pasos fronterizos - Fuerza de Tarea Vulcano de seguridad en la capital - Fuerza de Tarea Naval Tridente (narcotráfico, inmigración, piratería, contrabando) - Patrullajes en centros escolares en riesgo
Guatemala	- Operaciones interinstitucionales (con Policía Nacional Civil, combate de defraudación fiscal, etc.) para garantizar seguridad de la población - Lucha contra el narcotráfico - Control áreas fronterizas

Países	Acciones concretas
Honduras	- Plan de seguridad Solución contra el crimen (narcotráfico, extorsión, secuestro y crimen organizado) - Policía militar de orden público
México	- Operación salvavidas: patrullaje en zonas de mayor afluencia turística - Protección de instalaciones estratégicas - Decomiso de armas y estupefacientes - Fumigación de plantaciones - Aprehensión de personas
Nicaragua	- Plan permanente de seguridad en el campo - Plan de protección de las fronteras estatales - Lucha contra el narcotráfico y crimen organizado
Paraguay	- Lucha contra narcotráfico (Operación Basalto, operación Norte Soberano) - Plan de seguridad penitenciaria - Seguridad de dignatarios extranjeros en viaje oficial - Apoyo de seguridad al Banco Nacional de Fomento
Perú	ND
R. Dominicana	- Operativos de seguridad y patrullaje - Cuerpos especializados de seguridad portuaria, fronteriza terrestre, aeroportuaria, turística, del Metro
Uruguay	- Patrullaje de fronteras - Vigilancia perimetral de cárceles - Equipo de respuesta en incidentes de seguridad informática - Protección de infraestructuras críticas - Grupo K9 para búsqueda y detección de explosivos

Tabla 11. Misiones militares de orden interno en América Latina.
(1) El presidente Milei ha firmado el 17 y 18 de diciembre de 2024 los Decretos 1107 y 1112, que habilitan a los militares a intervenir en seguridad interior. «ND» = Sin datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Países	Acciones concretas
Argentina	- Construcción de puentes en zonas inundadas - Combate contra el fuego en parques nacionales, humedales, Córdoba y Delta del Paraná - Apoyo en inundaciones - Apoyo en rutas por nevadas intensas - Contención de derrame de hidrocarburos al agua
Bolivia	- Asistencia integral en inundaciones en 104 municipios
Brasil	- Operación Tacuarí como consecuencia de las inundaciones - Operación Pipa ante sequía - Operación São Sebastião para municipios con fuertes lluvias - Seguridad en la Copa del Mundo de fútbol y en el Concierto de Madonna en la playa Copacabana
Colombia	- Desabastecimiento de agua - Incendio forestal - Vendaval - Inundación - Movimientos de masa terrestre - Creciente súbita - Avenida torrencial - Socavación de puente
Chile	- Sistema frontal por inundaciones - Brigadas para incendios forestales - Atención en ciclones o tormentas fuertes - Puesto de atención médico especializado para grandes emergencias - Búsqueda y rescate de personas en emergencias o naufragios - Remoción de escombros y despeje de caminos
Ecuador	- Plan ZEUS - Plan Nacional ENOS para enfrentar El Niño - Evacuaciones médicas - Entrega de kits humanitarios
El Salvador	ND
Guatemala	- Apoyo en inundaciones - Apoyo frente a incendios forestales
Honduras	ND
México	- Plan DNIII-E de auxilio a la población en casos de desastre - Plan Marina
Nicaragua	- Plan ante terremoto - Plan contra incendios forestales - Plan de invierno contra crecidas y desbordamientos de los ríos y deslizamiento o derrumbe de laderas
Paraguay	- Mitigación de incendios forestales - Apoyo en inundaciones - Establecimiento de áreas de protección ambiental - Plan Ñagareko de asistencia alimentaria a personas vulnerables

Países	Acciones concretas
Perú	- Brigada multipropósito del Ejército para búsqueda, rescate, evacuación, incendios, manejo de material peligroso y ayuda humanitaria - Comando especial VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro)
R. Dominicana	- Plan Relámpago ante desastres naturales - Plan Neptuno para movimientos telúricos de terremotos y maremotos - Apoyo en incendios forestales
Uruguay	- Apoyo en inundaciones - Extinción de incendios - Operaciones de búsqueda y rescate

Tabla 12. Misiones militares en catástrofes y calamidades en América Latina.
'ND' = No se dispone de datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Las preguntas que no hay que dejar de hacerse son: ¿qué encierra esa militarización? ¿Por qué, incluso cuando se conocen perfectamente los riesgos que suponen tanto los roles perversos como la militarización, se opta por ello? Ahí aparecen cuatro justificaciones posibles que en nada ayudan al proceso de consolidación democrática de la administración militar (Martínez y Bueno, 2024a y 2024b).

En primer lugar, la militarización pudiera ser un indicador de militarismo, bien porque la transición nunca culminó -sería el caso de Guatemala-, o bien porque, aunque se inició la transición democrática, hay una involución que ubica al militarismo de vuelta -sería el caso del Brasil del presidente Jair Bolsonaro o de la Nicaragua tras la vuelta del autócrata Ortega-. En estas realidades, el militarismo nunca ha desaparecido del todo porque se ha dado la circunstancia de que los gobernantes han tenido un miedo reverencial a la reacción adversa de las elites militares y han preferido no abrir el 'avispero' de las reformas militares, razón por la que se escudan en un inmovilismo reformador o, todo lo más, en reformas cosméticas; optando, como mal menor, por asignarles todas las misiones imaginables con el fin de, por lo menos, amortizar el gasto.

La militarización, sobre todo la volcada en desarrollo y en emergencias, también puede amagar un proceso de lavado de imagen con el que conseguir una mayor aceptación social. Tal y como acontece en México, esa dedicación constante a misiones de auxilio social tiende a generar percepciones sociales muy positivas para con sus ejecutores. Incluso si un gobernante pensase que la ausencia de riesgos de naturaleza defensiva aconseja la

abolición de los ejércitos, porque su función es ya inservible para la sociedad, podría lograr una abolición encubierta a través de este proceso de desnaturalización de su función primigenia.

La tercera explicación no habla de miedos ni de recelos, sino de pragmatismo puro y duro. Los decisores políticos no encuentran la necesidad de dismantlar una buena administración ya existente. Administración que, si bien no va a defender, puede dar todo tipo de prestaciones útiles. En su imaginario, con esas misiones no defensivas los militares tienen que hacer, la sociedad lo agradece, y a ellos les resuelven problemáticas. Por tanto, si todo el mundo gana, ¿dónde está el problema? Esa opción por la administración comodín, a sus ojos, solo ofrece ventajas. Pero Jenne y Martínez (2022) advierten de los peligros que esa dinámica comporta: (i) quiebra la seguridad jurídica, (ii) supone un fracaso en la reforma y modernización militar, (iii) implica serias dificultades en el desarrollo de capacidades civiles y (iv) el abuso de la administración comodín presenta concordancias con una cultura política antidemocrática. Incluso uno de los firmes defensores del pragmatismo como Pion-Berlin (2016) plantea límites a esa profusión de actividades con el fin de no caer en dinámicas de militarismo: (i) nunca en zonas densamente pobladas, (ii) nunca enfrentar programas sociales, (iii) nunca si la misión requiere formación y material que les sea ajeno y (iv) nunca si tienen que ejercer como policías.

En cuarto y último lugar, la militarización, ante la infructuosa lucha policial contra organizaciones delincuenciales, tiene por objetivo el incremento del uso de la fuerza. Sería, sin lugar a duda, el caso del presidente salvadoreño Bukele y sus requerimientos de mano dura contra los pandilleros. De hecho, siempre se ha referido a «estar en guerra» contra ellos. Los ejércitos son utilizados en seguridad pública porque la capacidad de fuerza de las organizaciones criminales supera a la policial y el Estado necesita poder replicar con mayor intensidad de fuerza si quiere tener alguna posibilidad de desalentar a estos cárteles.

Conclusión

Desde el final de las dictaduras hasta la actualidad ha habido una nada desdeñable evolución institucional que, con mayor o menor intensidad, ha generalizado la supremacía civil en la estructura institucional de la defensa; casi ha erradicado la justicia militar entendida como privilegio a los uniformados, aunque restan

reformas por emprender; ha integrado a la mujer, si bien todavía en porcentajes exiguos, y ha explorado la planificación estratégica, de modo que se ha consolidado como modelo en los países con mayor desarrollo democrático.

Pensando en la dinámica modernizadora de la lógica de las tres «r», ha habido un redimensionamiento —los ejércitos han disminuido— y una redefinición, pero, en vez de optar por la expansión de la vertiente exterior y por la innovación tecnológica, se ha optado por convertir en rol propio el ámbito interno de manera expansiva y transformando las habituales misiones auxiliares en roles principales (seguridad pública, desarrollo nacional y catástrofes y calamidades). La reconversión, salvo en el caso de México con la creación de la Guardia nacional —aunque siguen siendo considerados fuerzas armadas—, ha quedado irremediablemente postergada.

Todo ello ha dado lugar a un proceso global en la región de militarización que puede ser comprendido desde el pragmatismo, aunque no está exento de riesgos. En todo caso, abocaría a un irremediable proceso de desvirtuación de las FAS que pueda llevarlas al perverso rol funcional del *escribano* en sus funciones prusianas y que las instale, con carácter permanente, en el intrusismo funcional del rol del *veterinario*. En el peor de los escenarios (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, etc.) podrían estar mostrándonos una vuelta al militarismo que nunca viene solo, sino que siempre viene acompañado de la pérdida de la democracia.

Analizadas y estudiadas en cada país las amenazas que les hostigan y determinado, en función de estas y del rol que se les quiera atribuir como herramienta de política exterior, el modelo de FAS que se necesita, sería deseable que se acometan los procesos modernizadores necesarios para llegar a ello. Al mismo tiempo, se debería afrontar la reforma y modernización de no pocas policías y la creación de potentes agencias estatales para la lucha contra los efectos nocivos del cambio climático y para determinados ámbitos acuciantes del desarrollo nacional. Para ello, sin duda, podría arrancarse de la reconversión de cuerpos de ejército que resultasen superfluos al modelo de FAS requerido, pero que, en cambio, serían magníficos servidores públicos en esas facetas de desarrollo, policía o gestión de emergencias. Ello permitiría al país afrontar con garantías sus retos en seguridad y defensa sin descuidar sus necesidades sociales; ubicaría a las FAS en su preciso lugar, ya que abandonarían la posición de administración comodín, y redundaría, sin ningún género de dudas, en la mejora de la calidad democrática.

Bibliografía

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia: la España pos-franquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial.
- Benitez Manaut, R. (2005). Las relaciones civiles-militares en una democracia: relejendo a los clásicos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19(1), pp. 65-76.
- Dandeker, C. (2000). The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations. En: Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.). *Military and Society in 21st Century in Europe. A comparative Analysis*. Transaction Publishers & Lit Verlag.
- Desch, M. C. (1996). Threat Environments and Military Missions. En: Diamond, L. y Plattner, M. F.(eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Díez-Picazo, L. M. (2005). *Sistema de derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid, Thomson, Civitas.
- Donadio, M. (2013). *Public security index : Central América : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panamá*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RESDAL.
- Feaver, P. (2017). Civil-Military Relations and Policy: A Sampling of a New Wave of Scholarship [en línea]. *Journal of Strategic Studies*. 40(1-2), pp. 325-342. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1254938>
- Feaver, P. D. y Seeler, E. (2009). Before and After Huntington. The Methodological Maturing of Civil-Military Studies. En: Nielsen, S. C. y Snider, A. M. (eds.). *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Goodman, L. W. (1996). Military Roles Past and Presents. En: Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Haro Ayerve, E. P. (2015). *Militarismo, Pretoprianismo y Calidad de la Democracia: Análisis Comparado Ecuador-Uruguay*. Ecuador, Repositorio Digital FLACSO.
- Hochmüller, M., Solar, C. y Pérez Ricart, C. A. (2024). Militarism and Militarization in Latin America: Introduction to the Special Issue [en línea]. *Alternatives*. 49(4), pp. 209-216. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754241237648>

- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State*. Vintage Books.
- . (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier*. The Free Press.
- Jenne, N. y Martínez, R. (2022). Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits [en línea]. *European Journal of International Security*. 7, pp. 58-83. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>
- Martínez, R. (2013). Objectives of democratic consolidation of the armed forces. En: Mares, D. y Martínez, R. (eds.). *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Sussex Academic Press.
- . (2015). Sobre la tensión: libertad versus seguridad [en línea]. *Revista Catalana de Dret Públic*. [Consulta: 19 de febrero 2025]. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/01/21/sobre-la-tension-libertad-versus-seguridad-rafa-martinez/>
- . (2020a). Las Fuerzas Armadas y los Roles a Evitar Después de la Pandemia. *Revista de Occidente*. 474, pp. 9-22.
- . (2020b). Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas. *Anuario Internacional CIDOB*. 1(1), pp. 23-32.
- . (2022a). *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección Foros y Debates.
- . (2022b). Military Multifunctionality and Democracy: a dangerous coexistence [en línea]. *Notes Internacionals CIDOB*. 277, pp. 1-7. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/277/en>
- Martínez, R. y Bueno, A. (2024a). The Militarization of Emergencies: Is the Spanish Model an Example to Be Followed by the Multitasking Armies of Latin America? [en línea]. *Alternatives*. 49(4), pp. 344-358. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231176614>
- . (2024b). Causas de la militarización de las emergencias civiles [en línea]. *Revista Científica General José María Córdova*. 22(48), pp. 903-924. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.1389>
- . (2025). Del rol auxiliar a la militarización: causas detrás el desempeño expansivo de los ejércitos en América Latina. *Revista Íconos (en prensa, facilitado por los autores)*.

- Martínez, R. y Nino, O. (2023). Civil-Military Relations: Is the Guatemalan Military a democratic Institution?. En: Sanchez-Sibony, O. (ed.). *State-Society Relations in Guatemala. Theory and Practice*. Lanham, Boulder, New York, London, Lexington Books.
- Martínez, R. et al. (2024). El rol de las fuerzas armadas en la gestión de las emergencias civiles en América Latina [en línea]. *Revista Científica General José María Córdova*. 22(48), pp. 889-899. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.1398>
- OEA. (2002). *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, CP/RES. 829 (1342/02)* [en línea]. OEA Secretaría General. [Consulta: 25 de febrero 2025]. Disponible en: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>
- Pion-Berlin, D. (2004). A New Civil-Military Pragmatism in Latin America [en línea]. *Security and Defense Studies Review online*. 4(1). [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>
- . (2009). Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America [en línea]. *Armed Forces & Society*. 35(3), pp. 562-586. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095327X08322565>
- . (2016). *Military missions in democratic Latin America, politics, eco-nomics, and inclusive development*. Palgrave Macmillan.
- Pion-Berlin, D. y Arceneaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America [en línea]. *Armed Forces & Society*. 26(3), pp. 413-436. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095327X0002600304>
- Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017). *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge University Press.
- Pion-Berlin, D., Ugues, A. y Esparza, D. (2010). Self-Advertised Military Missions in Latin America: What is Disclosed and Why?. *Political and Military Sociology: An Annual Review*. 38.
- PNUD. (2004). *Informe sobre el estado de la democracia en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas.
- .(2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y pro-*

puestas para América Latina. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

Ramsey, G. K. (1991). Problemática suscitada por la presencia de la mujer en puestos de mando y de combate en Gran Bretaña. En: Fernández Vargas, V., Busquets, J. y Rodríguez, M. L. (coords.). *La mujer en las fuerzas armadas en España*, pp. 21-30.

RESDAL. (2016). *Public (In)Security Index*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RESDAL.

Serra i Serra, N. (2002). Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina. *FASOC*. 4(17), pp. 5-20.

Wittes, B. (2011). *What Benjamin Franklin Really Said*. Stanford University.