

La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México

La militarización un riesgo para la democracia

Prólogo

En 2021, en México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, donde recabamos información y evidencia sobre cómo la militarización de la seguridad pública aumenta las violaciones a derechos humanos y no detiene la violencia en el país. A pesar del fracaso de esta estrategia, la militarización se ha profundizado al punto en que no solo continúa la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares y el debilitamiento de la vía civil de seguridad, sino que, además, se ha dado un fenómeno mucho más grave: la militarización de la vida pública y del gobierno civil en México.

Una muestra de ello es la expansión acelerada de las funciones de gobierno civil transferidas a las Fuerzas Armadas (FFAA) que, de acuerdo con el [“Inventario Nacional de lo Militarizado”](#),¹ han ascendido a 227 tareas en los últimos 12 años, las cuales se relacionan no solo con la seguridad pública, sino también con educación, migración, protección civil, puertos, obras públicas y política social. Lo anterior ha significado un traspaso presupuestario de, al menos, \$4.5 mdp² de entidades federativas y \$4,531 mdp de recursos originalmente asignados a instituciones

¹ Investigación realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En adelante “el Inventario”. La investigación requirió del envío de 42 solicitudes de información, la interposición de 19 recursos de revisión y 6 inconformidades. El registro terminó el 24 de junio de 2021. No obstante, la lista de funciones civiles trasladadas a las FFAA que fueron registradas por el Inventario no es exhaustiva, de igual forma los recursos calculados por el traspaso de funciones no son definitivos, puesto que mucha información se reserva volviendo imposible conocer los montos totales.

² Entiéndase “millones de pesos”.

civiles. Con la suma de estos montos, que ascienden a casi \$4,535 mdp, podrían financiarse hasta 539,911 becas Benito Juárez³ o hasta 472,422 apoyos por un año del programa para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.⁴

La transferencia de dichas funciones es preocupante por su magnitud, además de las implicaciones económicas y políticas que representa incrementar los presupuestos, poder y autonomía de las FFAA frente a las autoridades civiles, pues pone en riesgo la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Esta nueva serie busca visibilizar las diferentes repercusiones del fenómeno de la militarización de la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la ciudadanía, por medio de la sistematización de información y evidencia recabada por distintos actores críticos, como la academia, el periodismo y las organizaciones de la sociedad civil, traducidas en un lenguaje sencillo y accesible para el público en general.

El segundo documento que integra esta serie busca reflexionar sobre los riesgos existentes para la democracia en México ante el aumento del poder político, social y económico de las FFAA. Para ello, en primer lugar, se destaca la importancia que tiene el control democrático sobre las fuerzas castrenses, posteriormente se describe brevemente el proceso por el cual los gobernantes democráticamente electos han ido perdiendo dicho control y, finalmente, se señalan algunos de los posibles riesgos que su debilitamiento o ausencia representa para la estabilidad del régimen democrático en México.

³ Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, "Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica", Gobierno de México, 9 de febrero de 2022, <https://bit.ly/30V7517>

⁴ Presidencia de la República, "Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras", consultado el 5 de noviembre de 2022, <https://bit.ly/3SicD8R>

Introducción

Las FFAA son esenciales para los Estados modernos para asegurar la defensa exterior. Sin embargo, al detentar las armas, pueden convertirse en un riesgo para la estabilidad democrática de las naciones. Para ello no es necesario llegar al extremo de un golpe de Estado, sino que, como veremos, basta que los gobiernos democráticamente electos otorguen voluntariamente a las FFAA el control de distintos ámbitos de la vida pública para que, progresivamente, aumenten sus privilegios, prerrogativas y autonomía a tal grado que los controles civiles sobre su actuar comiencen a debilitarse.

México se encuentra en este punto, donde, aprovechando la crisis de inseguridad, los gobiernos democráticamente electos han militarizado la seguridad pública, otorgándoles cada vez más poder de decisión sobre dicha materia. Posteriormente, los militares progresivamente se han involucrado en ámbitos de la Administración Pública Federal, incrementando sus recursos económicos, humanos y políticos y, a la par, se han instaurado entre la sociedad como una institución supuestamente más eficiente y capaz que las instituciones de naturaleza civil, gracias a un discurso que privilegia los valores militares sobre los civiles.

Este fenómeno debe suscitar una reflexión seria sobre los posibles riesgos que el protagonismo militar en la escena pública encarna para la democracia y el Estado de Derecho en nuestro país, empezando por comprender qué significa el control democrático sobre las FFAA y qué elementos son necesarios para su efectividad, atendiendo al proceso que atraviesa México en este punto.

La importancia de controlar el poder militar para proteger una democracia

Una democracia consolidada implica que las autoridades elegidas democráticamente no tengan que compartir el poder efectivo para gobernar con otros actores no sujetos al proceso democrático. No obstante, el poder efectivo para gobernar de aquellos elegidos democráticamente puede verse mermado por diferentes individuos, grupos u organizaciones con la capacidad de influir o vetar las decisiones democráticas y retener prerrogativas. Entre dichos actores, los militares son los que potencialmente encarnan el mayor riesgo,⁵ puesto que son detentores de un enorme poder coercitivo, volviéndose imperioso vigilar, limitar y controlar dicho poder para salvaguardar la gobernabilidad democrática.⁶

⁵ Aurel Croissant, David Kuehn, Phillip Lorenz y Paul W. Chambers. *Democratization and Civilian Control in Asia*. (El Palgrave Macmillan: Nueva York, 2013). Cap 1.

⁶ Rut Diamint, 'A New Militarism in Latin America', *Journal of Democracy*, 2015, 26(4), 156-158. <https://bit.ly/3JJdn1s>

De acuerdo con el *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), el control democrático de las FFAA está relacionado con las normas y estándares que rigen la relación entre éstas y la sociedad, las cuales se encuentran subordinadas a los actores elegidos democráticamente y además se encuentran sujetas al control judicial y a la supervisión de otros actores como la sociedad civil y los medios de comunicación.⁷

El DCAF esboza algunos elementos clave para tener control democrático efectivo sobre las FFAA que incluye el control civil sobre los aspectos internos de la institución armada como la decisión sobre sus misiones, composición, adquisiciones y presupuesto. En suma, son los civiles quienes definen y aprueban cuál será la política de defensa, mientras que los militares se limitan a ejecutar dicha política con autonomía operativa, pero siempre sujetos a los objetivos determinados por los líderes civiles. En este punto es importante que los civiles que participen en materia de defensa cuenten con experiencia y responsabilidad para tomar decisiones y gestionarlas y, a la vez, respeten tanto la propia experiencia profesional operativa de los militares en dicho ámbito como los derechos de sus elementos.⁸

Otro aspecto importante para asegurar el control democrático es que exista gobernabilidad democrática en el sentido de que el Estado cuente con poderes legislativos y judiciales sólidos, una sociedad civil fuerte y medios de comunicación independientes y capaces de supervisar el actuar de las FFAA. Esto garantiza la rendición de cuentas a la ciudadanía y al gobierno por parte de la institución militar, a la par que permite transparentar sus decisiones y acciones.⁹ También es relevante que las FFAA no tengan injerencia en la política interna, ni como institución ni como elementos individuales; que los militares cuenten con neutralidad ideológica, es decir, que no sean afines a ningún grupo o ethos particular; y, que detenten un papel mínimo en la economía a fin de evitar debilitar su lealtad al liderazgo civil democrático, socavar su misión principal, o bien, interferir con el sector industrial civil. Finalmente, la DCAF señala que es necesario que exista una cadena de mando eficaz al interior de las FFAA con la capacidad de: garantizar la rendición de cuentas ante la sociedad y sus instituciones de supervisión; promover el respeto por las leyes y demás normativa que regule su actuación; y asegurar la profesionalidad de la institución.¹⁰

La importancia del control democrático sobre las FFAA radica en que sin él no se protegen los intereses y derechos de las y los ciudadanos, al no existir garantía de que los objetivos de los militares se encuentren alineados con los objetivos de los representantes democráticamente electos. Tampoco se salvaguarda que el uso de la fuerza militar esté legitimado ni, mucho menos, que existan los controles nece-

⁷ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Democratic Control of Armed Forces, DCAF Backgrounder*, 05/2008.

⁸ *Ibid.*

⁹ DCAF, *Democratic Control of Armed Forces*, 05/2008.

¹⁰ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Democratic Control of Armed Forces, DCAF Backgrounder*, 05/2008.

sarios para restringir su poder discrecional a fin de evitar acercarnos a un gobierno autocrático.¹¹ Por tal motivo, una democracia no puede considerarse consolidada si no cuenta con un debido control sobre las FFAA, donde los civiles cuenten con la capacidad de decidir sobre todas las cuestiones políticas sin un indebido involucramiento por parte de los cuerpos castrenses.¹²

En este sentido, ante la historia latinoamericana de golpes de Estado y a partir de la tercera ola democrática que empezó en Ecuador en 1979, se asentó la idea de que el control civil sobre los militares es un requisito fundamental para la consolidación de la democracia. Sin embargo, aunque los países latinoamericanos han logrado cierto grado de control civil sobre las FFAA, el proceso para democratizar tales instituciones nunca fue consolidado. De hecho, los militares “han funcionado manteniendo altos grados de autonomía y, en muchas ocasiones, prerrogativas incompatibles con el Estado de derecho”.¹³ Esta falta de control civil institucionalizado se ve reflejado en la ausencia de reforma a los ministerios de Defensa.¹⁴

Samuel P. Huntington distingue dos tipos de supremacía civil sobre los militares. El primero es el “control civil objetivo”, donde las FFAA se abstienen de manera sistemática y por principio de involucrarse en la política. El segundo tipo es el “control civil subjetivo” donde las mismas se encuentran bajo la influencia de un grupo civil específico que busca perseguir sus propios intereses.¹⁵ Para Rut Diamint, Latinoamérica nunca ha tenido un control civil objetivo, sino uno subjetivo que no ha funcionado para resguardar los valores democráticos, por lo que no existe un verdadero control civil institucionalizado en la región.¹⁶

En todo caso, el deficiente desempeño de las democracias latinoamericanas en la atención de demandas ciudadanas y la falta de establecimiento de mecanismos institucionales para asegurar la supremacía civil sobre la militar, sumado a una tendencia a que los líderes civiles acudan a las FFAA para resolver tales demandas, han legitimado su aparición en la escena política.¹⁷

Esta insatisfacción de los latinoamericanos con la democracia se ve reflejada en los datos del Latinobarómetro 2021. De acuerdo con esta encuesta, el apoyo a la democracia cayó entre el 2010 y el 2018 de un 63% a un 48% y los datos más actuales señalan que para el 2020 el 49% de la población en Latinoamérica apoya la democracia, un 13% está a favor del autoritarismo y para un 27% el régimen de gobierno le es indiferente. Asimismo, aumentó la insatisfacción con la democracia

¹¹ Hans Nacido. “Control Democrático de las Fuerzas Armadas”. En Giuseppe Cafiorio y Mariana Nuciari (eds.) *Handbook of the Sociology of the Military*. (Nueva York: Springer, 2006). 151-165.

¹² Croissant, Kuehn, Lorenz y Chambers. *Democratization and Civilian Control in Asia*. Capítulo 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Rut Diamint. “¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 278, 218: 24-35.

¹⁵ Diamint. “A New Militarism.” 155-168.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Diamint. 2015. “A New Militarism.” 155-168.

de un 51% en 2013 a un 70% en el 2020. Además, las personas que están “muy de acuerdo” o “de acuerdo” en que no les importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas, aumentó de un 44% en 2002 a un 51% en 2020.¹⁸

Lo interesante es que se incrementó del 56% al 62% el porcentaje de personas que dicen que no apoyarían un gobierno militar en ninguna circunstancia. Sin embargo, las FFAA ocupan el segundo lugar en la lista de instituciones que más confía la población (44%), solo después de la Iglesia (61%). Mientras que instituciones democráticas como el gobierno (27%), el poder judicial (25%), el parlamento (20%) y los partidos políticos (13%) se encuentran en los últimos lugares.¹⁹

Estos datos parecen indicar que, si bien los gobiernos militares no son vistos con aprobación por la población, Latinoamérica no se encuentra satisfecha con la democracia por las fallas de los gobiernos civiles, incluso pudiendo aceptar formas no democráticas para resolver los problemas. Este escenario se vuelve propicio para que los líderes civiles elegidos democráticamente acudan a las FFAA, institución en la cual la población deposita una enorme confianza, para encargarles atender las demandas ciudadanas más apremiantes, como la seguridad. Una situación favorable para las fuerzas castrenses, quienes ya no necesitan realizar golpes de estado, les basta simplemente volverse aliados de los gobernantes democráticamente electos que les otorgan autonomía y poder a cambio de su lealtad y apoyo político, reforzando, a su vez, el rol de los cuerpos castrenses como actores políticos con la capacidad de resistirse y oponerse a las decisiones de los gobernantes democráticamente electos que les sean desfavorables.²⁰

El deterioro del control democrático sobre las Fuerzas Armadas en México

En este apartado expondremos brevemente el proceso de deterioro del control democrático en México, primero desde el ámbito de la seguridad pública y, posteriormente, dentro de otros ámbitos de la vida pública del país; siendo un proceso que no está vinculado a alguna ideología o afiliación política y que además ha sido aceptado desde los tres poderes de gobierno.

¹⁸ Latinobarómetro 2020. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

A) La seguridad pública

En México, gradualmente las FFAA han tomado el control total de la seguridad pública con el apoyo de los gobiernos democráticamente electos, quienes han propuesto, emitido y avalado una serie de documentos legales, abiertamente inconstitucionales y contrarios a los estándares internacionales de derechos humanos, para otorgarles facultades en la materia; incluso, nombrando a miembros de las FFAA en puestos clave de la seguridad pública y militarizando a las propias instituciones policiales.

Por su parte, las FFAA no han sido un actor pasivo, sino que abiertamente han cabildado para defender sus intereses, demostrando alta capacidad para determinar el sentido de la toma de decisiones de los gobiernos civiles. La militarización de la seguridad pública en México ilustra aquello que se conoce como una “respuesta de tipo comodín”, donde el gobierno que no quiere o no puede afrontar un tema complejo, decide pactar con un actor determinado para que sea éste el responsable de manejarlo (las FFAA), lo cual no solo no resuelve el problema (la violencia), sino que el actor que ahora ejerce gobernanza sobre el problema específico incrementa su influencia e, inclusive, se convierte en un actor con una agenda propia, por lo que actualmente vemos unos cuerpos castrenses cuyo carácter protagónico lo ha convertido en un actor político de facto.²¹

Ejemplos claros de esta claudicación de lo civil a lo militar, la podemos observar desde el gobierno de Ernesto Zedillo que incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina como parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).²² Aspecto que fue validado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y cuya decisión derivó en la jurisprudencia que habilitó que en tiempos de paz las FFAA puedan ser utilizadas para funciones de seguridad interior que exceden la estricta disciplina militar cuando así lo disponga el presidente, así como en tareas de seguridad pública sin necesitar suspender garantías, a solicitud expresa de las autoridades civiles.

De igual forma, otro ejemplo claro de la participación activa de la élite militar se observa en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) cuando, ante el aumento de quejas en contra de las FFAA por violaciones a derechos humanos, el general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos amenazó al Gobierno Federal con devolver sus soldados a los cuarteles, reconociendo que la función institucional de las FFAA se estaba desnaturalizando y que los militares estaban preocupados por ser procesados por violaciones a derechos humanos.²³ Así, el

²¹ José Enrique Coutiño Trejo, *¿Militarizados o militaristas? Bachilleratos, seguridad pública y la captura de la agenda estatal*, Aguascalientes: CIDE Región Centro, 2022. <http://hdl.handle.net/11651/5474>

²² Lisa María Sánchez Ortega, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, (Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, noviembre 2020). <https://bit.ly/3EyGS6D>

²³ Redacción Expansión. *El Ejército pide dejar el combate al crimen y regresar a los cuarteles*. *Expansión*, 9 de diciembre de 2016, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3AebnMI>

Secretario públicamente apoyó la creación de un marco jurídico que permitiera a las FFAA participar legalmente en funciones de seguridad pública²⁴ y que se vería concretado con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre de 2017. Afortunadamente, el 15 de noviembre de 2018 la SCJN declaró inconstitucional dicha ley por ser contraria al orden constitucional y convencional al “contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las FFAA en temas de seguridad pública”.²⁵

Ahora bien, el gobierno del presidente López Obrador (2018-2024) difiere de sus antecesores porque logró institucionalizar la militarización de la seguridad pública y convertirla en una política transexenal. Así, dicho presidente reformó el propio texto de la Constitución, logrando así impedir un posterior control judicial por parte de la SCJN que invalidara, por un lado, la integración de policías militares y navales a las filas de la Guardia Nacional y, por otro lado, como el uso de las FFAA en tareas de seguridad pública hasta el 2028.²⁶

Durante su gobierno, además, la posterior demanda de las FFAA fue consolidar que la Guardia Nacional forme parte de la SEDENA, permitiéndole a esta Secretaría aumentar exponencialmente sus recursos al tener el control formal de una institución que de facto ya opera, financia y administra. En efecto, gracias a las filtraciones de *Guacamaya Leaks* se dieron a conocer correos entre la Unidad de Asuntos Jurídicos de las FFAA y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, donde se revela que desde las FFAA se redactaron dos iniciativas de ley para que la GN pasara a manos de la SEDENA. Una de dichas iniciativas, prácticamente sin cambios, fue aprobada por el Congreso en septiembre de 2022.²⁷ Esto significa que las FFAA actuaron indirectamente como legisladores e incidieron sobre las autoridades civiles.

No obstante, en abril del siguiente año, la SCJN invalidó dicho traspaso por la existencia de un mandato constitucional de que la GN se encuentre adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (un mando civil). En consecuencia, el Alto Tribunal ordenó que la GN regresara a su adscripción de la secretaría del ramo de la seguridad pública para antes del 1° de enero de 2024. Como respuesta, el presidente, acompañado de gobernadores de MORENA, condenó la decisión de la Suprema Corte y, en contra del mandato del máximo tribunal constitucional, ordenó que la Guardia Nacional continúe integrada y prácticamente controlada por las FFAA; que el general retirado, David Córdova Campos, se mantenga en su puesto; y,

²⁴ Luis Pablo Beauregard. “El Ejército mexicano exige al Congreso aprobar la ley que regula su actividad”. *El País*, 21 de noviembre de 2017, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3X3sc6T>

²⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de prensa 149/2018. 15 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3E2nxJK>

²⁶ MUCD. “Se prolonga la militarización en México: las FFAA realizarán funciones de seguridad pública hasta el 2028”. 18 de noviembre de 2022, consultado el 20 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3UB7Ez3>

²⁷ Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública*, 9 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3UE8cWT>

anunció su intención de reformar la Constitución para 2024 con el fin de concretar el control operativo y administrativo de la GN en la SEDENA, otra vez con el objetivo de impedir un posterior pronunciamiento por parte de la SCJN.²⁸

Cabe mencionar que las filtraciones de *Guacamaya Leaks* revelaron hechos sumamente alarmantes sobre el actuar de las FFAA que refuerzan el argumento de que las mismas actúan fuera del margen de la ley y los controles civiles. Se trata del ataque cibernético más grande en contra las FFAA con seis terabytes de información que, por el momento, dan a conocer hechos tan graves como que los cuerpos castrenses espían periodistas, defensores de derechos humanos y grupos feministas; son omisos frente a casos de abusos sexuales dentro de su institución; pedían criminalizar a los estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, desacreditar a sus padres, defender la “verdad histórica” del gobierno e, incluso, aleccionar al Batallón 27° para evitar inconsistencias en sus declaraciones.²⁹ Además, en contra de la política de austeridad anunciada por el presidente, se dieron a conocer los lujosos viajes al extranjero del general de la SEDENA, Luis Crescencio Sandoval, en jets militares y acompañado de sus familiares y de, al menos, un grupo de 10 elementos militares, gastando, por ejemplo, 1 millón de pesos (56,297.11 dólares) en viáticos para un viaje a Rusia del 21 de agosto al 6 de septiembre de 2021.³⁰ Las reacciones del presidente eran las esperadas, al desconocer los hechos y minimizar su importancia.

B) La vida pública

Por otra parte, si bien este proceso de deterioro del control democrático empezó con la consolidación de la militarización de la seguridad pública, las FFAA en México están adquiriendo un carácter protagónico en distintas áreas económicas, sociales y políticas, bajo el discurso de incorruptibilidad y eficacia de los militares para atender los problemas que se les encomiendan. El presidente ha manifestado que las FFAA son necesarias para gobernar e implementar su proyecto político y, por su parte, estas últimas han tomado una posición pragmática, posicionándose como un cuerpo leal a la figura del Ejecutivo y apoyando abiertamente su proyecto.

De esta forma, las FFAA son señaladas en los discursos presidenciales como una institución honesta, incorruptible, eficiente y leal, que además de las funciones que tradicionalmente venían realizando, relacionadas con el combate al narcotráfico, el titular del Ejecutivo les ha encargado toda una serie de nuevas tareas que van desde el combate al robo de combustible, el control migratorio, el apoyo a la atención de la pandemia por COVID-19, el control de puertos y aduanas, entre otras. Inclusive, López Obrador ha puesto a las FFAA al frente de la construcción y administración

²⁸ Antonio Baranda y Claudia Guerrero, “Revira AMLO a la Corte: GN mantendrá mando militar”. *Reforma*, 19 abril 2023, consultado el 5 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3LQ5dY2>

²⁹ Serendipia data, *Guacamaya Leaks: 5 secretos del ejército que debes conocer*. 22 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3EzoDOF>

³⁰ MCCI, “Los viajes del General Secretario”. 17 de abril de 2023. <https://contralacorrupcion.mx/los-viajes-del-general-secretario/>

de los proyectos de infraestructura más importantes de su administración: el Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIFA) y el Tren Maya.

Asimismo, las FFAA estuvieron a cargo de construir los cuarteles de la Guardia Nacional y de la edificación de las instalaciones del Banco del Bienestar. Adicionalmente, la filtración de *Guacamaya Leaks* reveló que la SEDENA “trabaja en la creación de una nueva aerolínea que brinde servicios de transporte de pasajeros y de carga con una flotilla de 10 aviones arrendados. También contempla la creación de una empresa turística que administre tres hoteles, dos museos y dos parques ecológicos”.³¹

Así, de las 227 funciones que se transfirieron a las Fuerzas, 147 tareas van más allá de la seguridad pública, estando relacionadas con educación, salud, obra pública y política social, arrebatándole funciones a distintas dependencias civiles, como la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Bienestar, el SAT, el Conacyt, el Consejo de la Judicatura y la Secretaría de Salud. De esta manera, progresivamente las FFAA están tomando el control de la administración pública: entre 1 de enero de 2018 al 31 de mayo de 2022, al menos 163 cargos de la administración pública han sido ocupados por integrantes de las FFAA.³²

En el mismo sentido, una investigación de Eje Central³³ indica que las FFAA han tomado el control operativo y directivo de 26 instituciones en el país, lo cual va aparejado con un importante incremento presupuestal. El Ejército maneja 7 veces su presupuesto original, teniendo a su disposición más de 770 mil millones de pesos, lo que equivale a: 11% de todos los recursos disponibles de la administración de López Obrador, 51 veces el presupuesto del Poder Legislativo, 6 veces los presupuestos de todos los órganos autónomos, 29 veces el presupuesto destinado al INE y el presupuesto completo de 21 estados juntos. De esta forma, en la actualidad las FFAA en México cuentan con el mayor poder económico de América Latina: un 84% de todo el presupuesto que destina el resto de los países en Latinoamérica para el Ejército.³⁴

Además, tal protagonismo militar en la escena pública ha conllevado a que las FFAA afiancen su popularidad entre la sociedad, lo cual vuelve más susceptible que la población no solo acepte que las FFAA estén involucradas en tareas ajenas a la disciplina militar, sino que inclusive lo pida. A pesar de que la confianza de la ciudadanía en las FFAA ha decaído desde 2016 (donde se registró una confianza del 61%), casi la mitad de los mexicanos continúa depositando confianza en esta institución (49%). Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre

31 Miriam Ramírez, “Sedena planea esquivar la ley para tener su aerolínea, revela Guacamaya Leaks”, *El Universal*, 4 de octubre de 2022, consultado el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3AjxdP0>

32 Observatorio de la Guardia Nacional, Causa en Común. *Guardia Nacional: 3 años de definición militarista*. 6 de julio de 2022, 20. <https://bit.ly/3HWAMxF>

33 Montero, Mauro Álvaro, Jonathan Nácar y María Idalia Gómez. “Fuerzas Armadas expanden poderío militar.” *Eje Central*, 29 de julio de 2022, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3E3uHa4>

34 *Ibid.*

Seguridad, casi 9 de cada 10 mexicanos confía en el Ejército, posicionándose como la institución de seguridad con los más altos niveles de aprobación.

En “Militarización en tiempos de pandemia: Una exploración de las experiencias, percepciones y preferencias de la ciudadanía”, investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizaron una encuesta de opinión a 150 ciudadanos de municipios con altos niveles de militarización en México. En ella encontraron que existe apoyo (69.4%) a que las FFAA realicen funciones de seguridad pública. Además, las FFAA se encuentran en segundo lugar, después del presidente López Obrador (67.4%), en la lista de actores que gozan de la mayor confianza entre la ciudadanía (65.1% para el Ejército y 61.4% para la Guardia Nacional), mientras que la policía se encuentra en último lugar (41.3%). Lo que es aún más alarmante es que, en la misma encuesta, dentro de una escala del 0 al 100, la ciudadanía aprueba en promedio con 53.8 puntos que las FFAA den un golpe de estado “para detener una reacción política ante los cambios que promueve el gobierno actual”, avala con 55 puntos que se cierre el congreso por un eventual bloqueo político y con 63 puntos que se cierren las cortes por la emisión de amparos a “indeseables”. Resalta además que hay un 68.8 de puntos de aprobación a la idea de que las fuerzas castrenses hagan juicios a las y los políticos en caso de que éstos sean corruptos.

En suma, con apenas este breve relato sobre la militarización de la seguridad pública y de la cada vez más intensa participación de los militares en muy variados ámbitos de la administración pública federal, observamos cómo las instituciones militares en México están incrementando su poderío, sin que existan instituciones fuertes de gobernabilidad democrática capaces de sujetarlas con suficiente contundencia a los límites constitucionales y legales. El Poder Ejecutivo está fuertemente vinculado con las FFAA y actúan como aliados para empujar reformas que benefician a estas últimas, las cuales son aprobadas, casi sin oposición, por el Legislativo; por su parte, el Poder Judicial está ante el acecho constante del Poder Ejecutivo que arremete contra sus miembros cada vez que, por un ejercicio de control de constitucionalidad sobre sus decisiones, llegan a impedir o detener la ejecución de sus políticas, ataques que podrían explicar la emisión de sentencias con un análisis de constitucionalidad insuficiente que privilegia respuestas “tibias” frente a respuestas más contundentes que atiendan el contexto más amplio de militarización que vive el país.

Las consecuencias para la democracia

La DACF indica que la importancia del control democrático recae en que éste es una condición previa para garantizar la supremacía civil sobre lo militar, la salvaguarda del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. Además, asegura que las FFAA sirvan a los intereses de la población y gocen de apoyo y legitimidad popular.³⁵

De acuerdo con reflexión de Julio Ríos,³⁶ cada vez más las FFAA están realizando tareas de gobierno y menos tareas de Estado. Mientras las tareas de Estado son funciones permanentes y estables con independencia de quién se encuentra en el poder, como lo es la defensa de la seguridad nacional, las tareas de gobierno son variables y dependientes de las preferencias de la población. Dentro de estas últimas se encuentran las funciones de seguridad pública o aquellas relacionadas con la administración pública, hoy en día otorgadas a las FFAA.³⁷

Actualmente los militares se encuentran en las calles haciendo tareas de policías sin cumplir con los dos aspectos que mandata la Constitución sobre el uso de FFAA en funciones de seguridad pública en el país, y que fueron resaltados por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en las Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México: 1) el asegurar que dicha participación sea excepcional, limitada y subordinada a los controles civiles, así como sujeta a mecanismos de rendición de cuentas y protocolos claros y previamente establecidos y; 2) establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las FFAA en las funciones de seguridad ciudadana.³⁸ De igual forma, en la vida pública los militares están operando sin cumplir con los ordenamientos de la Constitución, que en su artículo 129 establece que ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones de aquellas que tengan conexión exacta con la disciplina militar.

En efecto, el aumento de tareas de gobierno a cargo de las FFAA no se ha traducido en su sujeción a los ordenamientos legales y constitucionales, sino que las mismas están realizando dichas funciones sujetas a una menor regulación y responsabilidades con respecto a las autoridades civiles. En este entendido, la transferencia de al menos 227 funciones de las instituciones civiles a las FFAA es un hecho grave en sí mismo porque genera espacios de excepción a favor de los militares violando deliberadamente la Constitución y las demás leyes que todas las autoridades -civiles y militares- se encuentran obligadas a respetar.

³⁵ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Democratic Control of Armed Forces, DCAF Backgrounder, 05/2008.

³⁶ Participación de Julio Ríos en la presentación de *El Negocio de la Militarización en México*, llevada a cabo el 28 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3Ei9DDA>

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Frida Ibarra. "El Comité DDHH de la ONU y la desmilitarización de la seguridad pública." *Animal Político*, 21 de noviembre de 2019, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3EdHnBV>

Además, al estar cada vez más involucradas en la realización de tareas de gobierno, las FFAA necesariamente tienen una mayor exposición y participación en la política cotidiana que, eventualmente, podría conllevar a un desgaste en su “imagen” y un deterioro en los niveles de confianza que la ciudadanía les ha otorgado. Ante dicho desgaste, y con el objetivo de no perder su poder y autonomía, las FFAA verán necesario su partidización, es decir, su progresiva identificación con un proyecto político específico. Con esto, irán perdiendo su neutralidad, un aspecto esencial para las instituciones a cargo de tareas de Estado y, en especial, para aquellas que cuentan con capacidad de fuego como son las FFAA.³⁹

Algunos primeros esbozos de lo anterior lo hemos visto con el acercamiento entre el gobierno de López Obrador y las FFAA, si bien se trata de un apoyo pragmático para la retención de privilegios, resulta significativo sobre los intereses bajo los cuáles opera la élite militar en el país, donde poco importa así que las nuevas funciones otorgadas no se encuentren relacionadas con la disciplina militar, sino lo que parece importar es la concentración de poder y presupuesto que esto implica para la institución.

Por otra parte, el deterioro de su imagen ya es una preocupación de las FFAA que las ha llevado a realizar conductas inusitadas. Los propios militares califican como “amenazas” a su imagen la percepción de militarización del país y la usurpación militar de funciones civiles, la asociación con el Ejército de la aprobación presidencial, los ataques políticos de opositores al presidente, su involucramiento mediático en casos emblemáticos, como el “Culiacanazo”, entre otras cuestiones. Para hacerle frente, la SEDENA elaboró un programa de comunicación que tiene por objetivo hacer que la institución fuera concebida como “la más confiable, cercana y respetada por la sociedad”. Dicho plan incluye actividades como promover que personajes militares y locaciones verde olivo aparezcan en telenovelas, series y documentales e, inclusive, realizar flashmobs con organizaciones musicales regionales.⁴⁰

Bajo esta lógica, Julio Ríos concibe un círculo vicioso que conducirá a dos escenarios posibles: o el gobierno deja que se incremente el desgaste de su imagen y la desconfianza ciudadana, que aumentará su partidización y la pérdida de neutralidad; o hay un segundo camino donde el gobierno las protege, al punto de eximir las de rendir de cuentas, aumentar su autonomía y dejándolas actuar por encima de las leyes y la Constitución.⁴¹

³⁹ Participación de Julio Ríos en la presentación de *El Negocio de la Militarización en México*.

⁴⁰ Silber Meza, “Sedena buscó mejorar imagen tras Culiacanazo: Guacamaya Leaks”, *El Universal*, 18 de octubre de 2022, consultado el 11 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3TEkugC>

⁴¹ Participación de Julio Ríos en la presentación de *El Negocio de la Militarización en México*.

En este escenario, en México podemos observar cómo las autoridades civiles han cedido espacios en favor de las FFAA. Se trata pues de instituciones militares cada vez más alejadas de su función principal, poniendo en riesgo su neutralidad al buscar abiertamente incidir sobre el rumbo de la política interna, alineándose de manera pragmática y por conveniencia a las pretensiones del gobierno en turno con el objetivo de obtener, asegurar y garantizar sus privilegios y prerrogativas, pero cabildeando a favor de sus intereses y oponiéndose a las decisiones de las autoridades democráticamente electas en caso de que éstas las puedan perjudicar. Por su parte, estamos frente a gobernantes democráticamente electos que protegen a las FFAA de rendir cuentas, transparentar su actuación y, sobre todo, de ser debidamente investigadas, procesadas y sancionadas por su actuar fuera de los márgenes legales, vulnerando los derechos humanos de la ciudadanía, garantizando la impunidad e, inevitablemente, debilitando la democracia constitucional y el Estado de derecho del país.

Conclusión

En México, como en otros países de la región, la evidencia demuestra que la incapacidad de los gobiernos civiles para atender los problemas que aquejan a la ciudadanía, como la crisis de inseguridad, impunidad y corrupción, sumado a la desconfianza que se expresa entre amplios sectores de la población sobre la democracia y los discursos que celebran a los militares como superiores a las autoridades civiles en todo sentido, han fomentado que los gobiernos abiertamente opten por llamar a los militares para atender las demandas legítimas de la ciudadanía. Así, sin necesidad de que tengan que tomar directamente el poder, los militares ya son un actor privilegiado por los gobiernos democráticamente electos que les han otorgado facultades, prerrogativas y recursos de manera progresiva.

Este proceso inició con la militarización de la seguridad pública. Las autoridades civiles apoyaron reformas para que pronto las FFAA tomaran el control de la seguridad del país, con devastadoras consecuencias como el aumento de la violencia y de los casos de graves violaciones a los derechos humanos. Los malos resultados, sin embargo, no han evitado que ahora las FFAA también sean incluidas en la toma de decisiones de la administración pública.

El protagonismo de las FFAA en la escena pública ha trastocado su propia identidad institucional y afianzado su popularidad entre la ciudadanía, que peligrosamente puede aceptar e, inclusive, exigir formas no democráticas para resolver sus demandas. Esto a su vez ha provocado el debilitamiento de la de por sí ya débil supremacía civil sobre la militar. Entre más funciones que originalmente corresponden al poder civil pasan a manos del poder militar, las FFAA fortalecen su autonomía, así como su poder económico y político, lo cual les permite aumentar su capacidad para oponerse a decisiones de las autoridades civiles cuando éstas les son adversas, o bien, para poder determinar el rumbo de las mismas. Además, la militarización de la seguridad y la vida pública ha creado espacios de excepción que, con el beneplácito de las autoridades civiles, permite a las FFAA ignorar los límites legales y los controles democráticos que deberían regir su actuar.

En suma, el control democrático se encuentra debilitado en México, donde la capacidad para tomar decisiones políticas de los gobernantes democráticamente electos se ha mermado ante el indebido involucramiento de las FFAA en distintas áreas de la seguridad y vida pública del país, un proceso paulatino y constante que ha consolidado a la institución armada como un actor político que se encuentra realizando cada vez más tareas de gobierno y menos tareas de Estado, escapando del imperio de la ley, la debida subordinación a los gobernantes democráticamente electos, el control judicial y la rendición de cuentas a la ciudadanía. De seguir con esta tendencia que habilita que actores con alta capacidad coercitiva adquieran un carácter protagónico en la esfera política, social y económica del país, se está poniendo en riesgo la neutralidad de las FFAA y en alto acecho la forma de gobierno y el tipo de diseño institucional democrático del Estado mexicano.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México” elaborada por MUCD. En esta serie se exploran diversos aspectos de la militarización de la seguridad y la vida pública en el país, como el militarismo, el debilitamiento de la vía civil, la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares, la opacidad y los riesgos a la democracia que genera la militarización.

México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de publicación: julio 2023

Coordinadoras: Frida Ibarra

Autores: Frida Ibarra

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

www.mucd.org.mx

