

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

La militarización de la vida pública: manteniendo la opacidad

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.

En este tercer documento de la serie se aborda el problema de la opacidad con la que operan las FFAA al ejercer los recursos públicos que reciben como consecuencia del aumento de sus facultades y la transferencia de funciones –que deberían estar en manos de instituciones civiles–. Para ello, primero se hará un recuento de dichas transferencias y del aumento de recursos que terminan en manos de las FFAA; posteriormente, se mostrará cómo estos recursos son gastados en lugares, áreas o rubros distintos de aquellos a los que habían sido asignados originalmente; finalmente, se expondrá la forma en que esta reasignación se hace en total ausencia de control, transparencia y rendición de cuentas.

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

México se encuentra inmerso en un proceso de militarización que, si bien no es nuevo, sí adquirió una nueva dimensión a partir del sexenio de Felipe Calderón, cuando el despliegue permanente de las FFAA para combatir al crimen organizado dio pie a una militarización revigorizada de la seguridad pública.⁵ Este proceso no se suspendió con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia, pues continuó con la misma estrategia, impulsando la creación de la Gendarmería Nacional y la promulgación de la Ley de Seguridad Interior, misma que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por normalizar la participación de los cuerpos castrenses en tareas de seguridad pública.⁶ La administración actual de Andrés Manuel López Obrador, pese a sus promesas de campaña, tampoco revirtió esta tendencia, al contrario, la profundizó aún más: tan sólo en este gobierno se han transferido al menos 70 funciones civiles a las FFAA, entre la cuales se incluyen rubros distintos a la seguridad pública como proyectos de infraestructura, administración de aduanas, aplicación de vacunas, entre otros.⁷ Además, considerando la reciente reforma que da a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional (GN), esta ampliación de funciones ha trascendido a la participación en actos de investigación en procesos penales, la elaboración de políticas para prevención y manejo del delito, la atención a víctimas, el cumplimiento de órdenes de aprehensión, acceso a información de telecomunicaciones y georreferenciación, así como el control y aseguramiento migratorio, tareas para las que las FFAA no están capacitadas ni constitucionalmente facultadas.

Como se ha señalado desde distintos espacios,⁸ los riesgos más importantes de la militarización son las afectaciones directas que tiene sobre la vida, las libertades y los derechos de las personas, así como los efectos a largo plazo que tiene sobre las instituciones. Hablando específicamente de seguridad, la militarización aumenta los riesgos de sufrir violencia, ya que los militares no están entrenados para prevenir el delito, sino para eliminar al enemigo. Por su parte, al transferirles funciones que deberían corresponder a funcionarios y dependencias civiles, el poder de los militares crece mientras se debilita el de los gobiernos electos por la ciudadanía, particularmente a nivel local. Dado que este proceso implica, además, otorgarle más presupuesto y poder a las FFAA, el Estado se vuelve cada vez más

⁵ Lisa María Sánchez Ortega, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales* (México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020), 13-14. <https://bit.ly/3KjnjTq>

⁶ Lisa María Sánchez Ortega, *Militarización y pandemia en México* (México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020), <https://bit.ly/SanchezPandemia>

⁷ Sara Velázquez, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo, *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. Programa de Política de Drogas del CIDE, 17 de septiembre de 2021, consultado el 15 de abril de 2022, <https://bit.ly/3lok0X5>

⁸ El fenómeno de la militarización ha llevado a varias organizaciones, universidades, investigadores e instituciones a desarrollar contenido al respecto. Sobre militarización y migración, véase Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, et. al. *Bajo la bota*, México, mayo 2022, <https://bit.ly/3JUF27x>. Sobre militarización y género, véase el "Panel de análisis con perspectiva de género sobre la militarización en México", a cargo del Departamento de Estudios Internacionales Ibero CDMX, junio 2022, <https://bit.ly/3EFINy6>. Sobre la militarización de la Guardia Nacional, véase Observatorio de la Guardia Nacional-Causa en Común, *Guardia Nacional: 3 años de definición militarista*, México, julio 2022, <https://bit.ly/3teduw6>. Sobre la capacitación de las FFAA en temas de derechos humanos, véase Data Cívica – EQUIS Justicia para las Mujeres – Intersecta. *Falsas salvaguardas: Las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y Género (2010-2019)*, México, diciembre 2020, <https://bit.ly/3Ej91yb>. Sobre violaciones graves a derechos humanos cometidas por las FFAA, véase Centro Prodh. *Poder Militar: La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, México, junio 2021, <https://bit.ly/3hiQ5qy>

dependiente de ellas, generando un estado de vulnerabilidad para las autoridades civiles al dejarlas demasiado debilitadas para intentar contrarrestar a los militares y su posible politización.⁹

De esta manera, y aunque el control civil de las FFAA es un elemento esencial de cualquier democracia,¹⁰ en contextos como el nuestro donde los militares son llamados a desempeñar cada vez más tareas que poco o nada tienen que ver con la disciplina castrense, dicho control se vuelve aún más necesario; no tenerlo propicia que las FFAA operen con una gran opacidad y eviten rendir cuentas a la ciudadanía abusando del argumento de la seguridad nacional, por ejemplo. De ahí que, para reducir los riesgos que tiene la militarización sobre las personas y las instituciones, su empoderamiento económico y las distorsiones que éste causa sobre los presupuestos públicos, es necesario exigir que se les sujete efectivamente a obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública como condición necesaria para garantizar la protección de nuestros derechos fundamentales y, sobre todo, nuestra democracia, pues es derecho fundamental de la ciudadanía corroborar que el actuar del gobierno electo corresponda con los intereses públicos.

Para contribuir a esta discusión y demanda, el presente documento hace un recuento del aumento de facultades y presupuestos asignados a las FFAA demostrando que, cuando estas funciones se militarizan, las corporaciones castrenses hacen un uso discrecional y opaco de dichos recursos públicos. Esto, con el objetivo de evidenciar la falta de transparencia y rendición de cuentas que se genera como consecuencia negativa de la militarización de la vida pública, y de buscar colectivamente soluciones para evitarla.

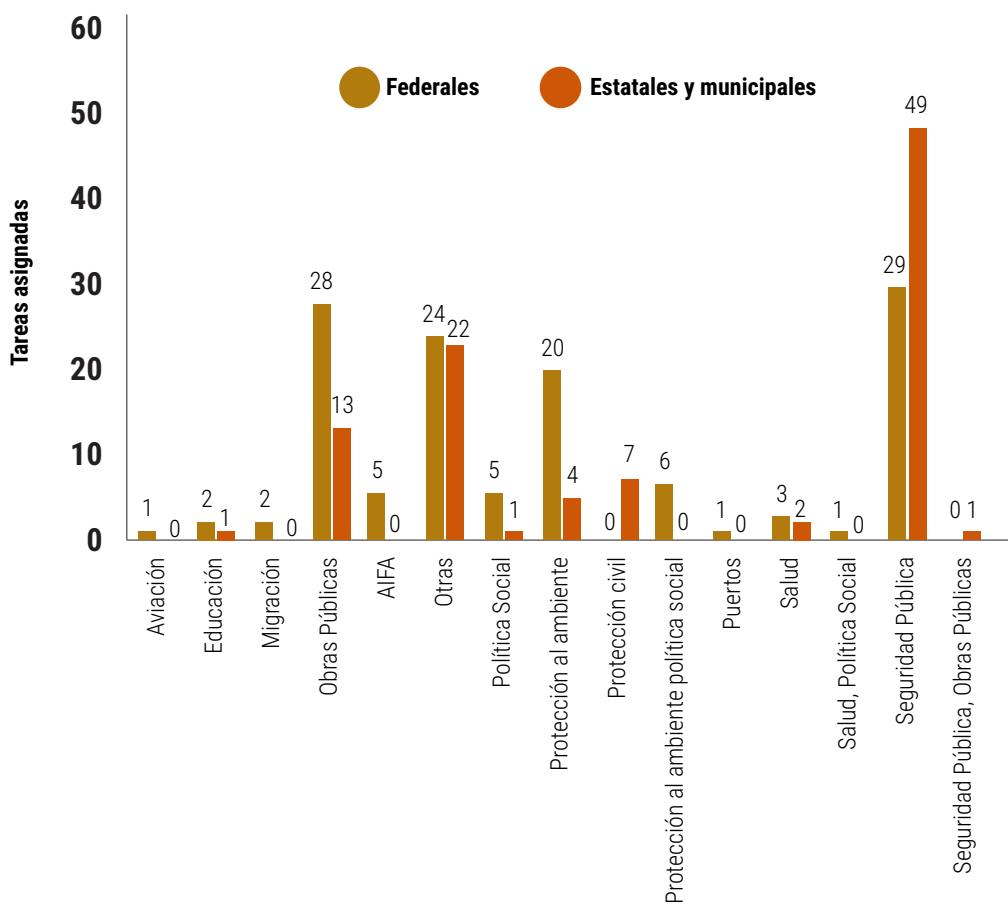
⁹ Jori Pascal Kallman. "The Expanding Domestic Role of Western Armed Forces and its Implications," *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 16, no. 1: 7-8.

¹⁰ Hans Born, "Democratic Control of Armed Forces." In Giuseppe Caforio y Mariana Nuciari (eds.). *Handbook of the Sociology of the Military*, (Springer: Nueva York, 2006): 153-154.z

Más facultades, más presupuesto

La asignación de tareas civiles a las FFAA no es un fenómeno único de este gobierno, sin embargo, las últimas administraciones federales les han transferido tareas que no tienen relación con la disciplina militar cada vez en mayor magnitud. De acuerdo con el *Inventario Nacional de lo Militarizado*, de las 127 funciones civiles que el gobierno federal les ha asignado desde 2007, 70 de ellas corresponden tan sólo al último sexenio. Respecto a aquellas en materia de **seguridad pública**, han ascendido a 29 por parte del gobierno federal y a 49 de los gobiernos estatales y municipales en los últimos 12 años.

Gráfica 1. Tareas asignadas a las FFAA (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sara Velázquez et al., *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México* (Méjico: Programa de Política de Drogas del CIDE, 2021), <https://bit.ly/3lok0X5>

Este aumento alarmante de funciones de seguridad pública ha sido justificado con el argumento de que las FFAA son más honestas, eficientes e incorruptibles que sus contrapartes civiles, algo que el presidente Andrés Manuel López Obrador ha afirmado en numerosas ocasiones.¹¹ No obstante, al evaluar su efectividad real, vemos que el argumento es insostenible: de 2006 a 2020 el número de homicidios ha crecido un 341%;¹² la percepción de inseguridad de las personas pasó de 72.3% en 2013 a 75.6% en 2021;¹³ la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública no sólo no reduce la violencia, sino que se ha caracterizado por tener mayores cifras de letalidad,¹⁴ detenciones arbitrarias y maltrato a personas detenidas.¹⁵

Pese a que la evidencia no acompaña sus dichos, el presidente sigue aumentando la cantidad de proyectos que les confiere, como ocurre en el caso de la **construcción de obra pública**: de acuerdo con la misma investigación, el gobierno federal ha transferido 33 proyectos entre 2009 y 2020, 23 de ellos en la actual administración. Se trata de la segunda tarea que más le ha asignado el gobierno federal a las FFAA después de la seguridad pública, y la primera si contamos sus actividades en el desarrollo del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

De esta forma, aunque nuestro texto constitucional limita a las FFAA a realizar únicamente actividades relacionadas con la disciplina militar,¹⁶ las administraciones federales, estatales y municipales han normalizado el traslado de tareas civiles a los cuerpos castrenses, dejando de hacerse responsables de sus obligaciones, subrogándolas a una autoridad que no está capacitada para desempeñarlas y no fue electa por la ciudadanía para conducir al gobierno.

Aunado a lo anterior, el incremento de facultades implica, necesariamente, asignarles más recursos y permitirles un mayor gasto, por lo que no resulta extraño que los presupuestos destinados a la SEDENA hayan crecido de forma exponencial durante las últimas décadas, así como los de la Secretaría de Marina (SEMAR), aunque en menor medida. Según la cuenta pública,¹⁷ el presupuesto pagado¹⁸ por la SEDENA pasó de \$49,417 mdp en 2006 a más de \$114,385 mdp en 2022, es decir, un crecimiento del 131% en términos reales.¹⁹ Por su parte, el de la SEMAR aumentó 118.6% en el mismo periodo, pasando de \$18,308 mdp a \$40,025 mdp.

¹¹ Rebeca Calzada, "El discurso de la militarización," *Animal Político*, 3 de febrero de 2020, consultado el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/35mUeDY>

¹² Felipe Sánchez Nájera y Mónica Daniela Sánchez Osorio. *Atlas de Homicidios 2020*, (México: MUCD, 2021): 24.

¹³ INEGI. ENVIPE 2021, septiembre de 2021. <https://bit.ly/3sPg7yk>

¹⁴ El índice de letalidad es un indicador de posibles abusos en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad. Se obtiene de la relación de opositores muertos sobre opositores heridos en un enfrentamiento. Si el número de muertos es mayor al de heridos, se alerta un posible comportamiento abusivo en el uso de la fuerza letal. Fuente: Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Índice de letalidad: indicadores sobre el uso de la fuerza letal y necesidades de transparencia", *Nexos*, 24 de abril de 2017, consultado el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3V7H8PN>

¹⁵ Alejandro Ravelo, *Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil* (México: México Unido Contra la Delincuencia, 2021): 31-32, <https://bit.ly/3lQOFfp>

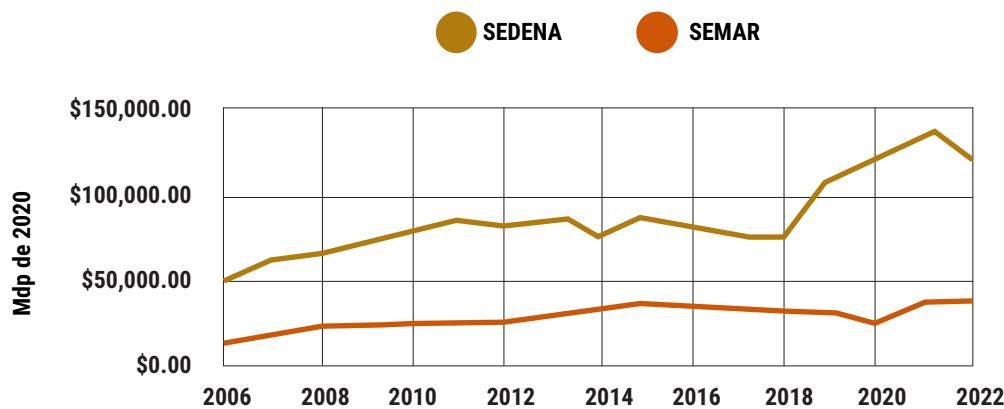
¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), arts. 21 y 129.

¹⁷ Documento técnico que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, basado en lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, contiene la información del ejercicio de los recursos, finanzas y contabilidad de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Consultátese en: "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. <https://bit.ly/3AXS5M4>

¹⁸ También llamado "ejercicio", es el dinero gastado que reportan los sujetos obligados.

¹⁹ Todas las cifras están en pesos de 2020.

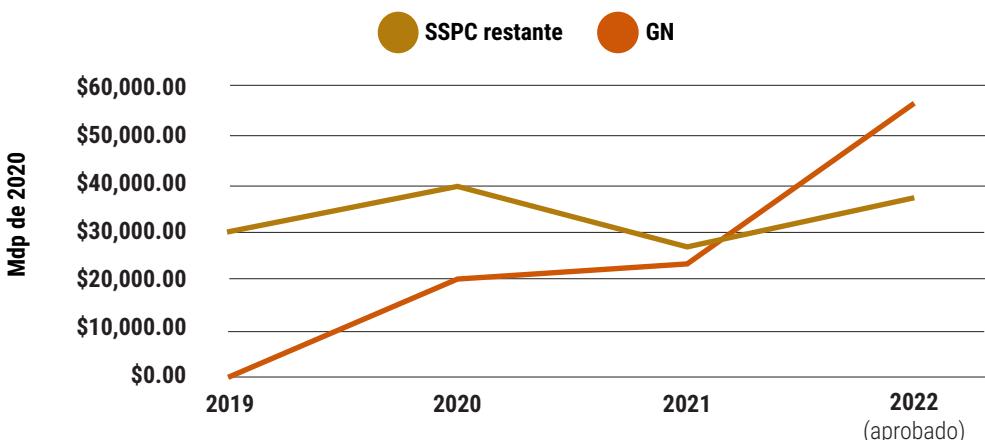
Gráfica 2. Presupuesto pagado a SEDENA y SEMAR



Fuente: Elaboración propia con datos de Sara Velázquez et al., *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México (Méjico: Programa de Política de Drogas del CIDE, 2021)*, <https://bit.ly/3lok0X5>

Los recursos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) también han incrementado drásticamente en esta administración, en gran medida debido a los beneficios que se otorgan a los integrantes de la GN, un cuerpo de origen supuestamente civil que se ha militarizado cada vez más, e indirectamente sirve para financiar a las FFAA. Mientras que en 2020 el 32% de los recursos de la SSPC se destinaron a la GN, en 2021 esta cifra aumentó al 46% y, para 2022, al 67%.²⁰ Además, gracias a la reforma que militariza formalmente la operación y administración de la GN, la SEDENA podría tener un presupuesto de aproximadamente \$151,000 mdp,²¹ lo que equivaldría a casi 6 veces el presupuesto de la Policía Federal en el año de su extinción (\$26,667.85 mdp).²²

Gráfica 2. Presupuesto ejercido por la SSPC (2019-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Datos Abiertos,” Transparencia Presupuestaria. Observatorio de gasto. <https://bit.ly/3AXS5M4>. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 donde se utilizó el PEF al T4.

²⁰ Bernardo Cantú y Frida Ibarra. (coords.). *El negocio de la militarización en México. Opacidad, poder y dinero. MUCD*. 30 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3ChoWwb>

²¹ De acuerdo con sus presupuestos aprobados para 2022.

²² Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

El uso discrecional del recurso público

Por si el incremento presupuestal desmedido no fuera suficiente, a este fenómeno se le debe añadir la discrecionalidad con la que son ejercidos dichos recursos públicos. Aunque es cierto que los ajustes se dan en todas las dependencias, durante la administración actual, el caso de las FFAA es preocupante: en 2020, la SEDENA gastó \$24 mil mdp más de lo que había sido originalmente aprobado por el Congreso,²³ monto que equivale a casi todo el presupuesto aprobado para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el mismo año. Para 2021, este sobreejercicio alcanzó los \$25 mil mdp.²⁴

Aunado a ello, se realizan modificaciones internas para desviar enormes cantidades de recurso público a un objeto distinto al aprobado por la Cámara de Diputados. Por ejemplo, a pesar de que la Dirección General de Administración (DGA) de la SEDENA suele tener un presupuesto aprobado menor a \$10 mil mdp, desde 2018 ha ejercido más de \$20 mil mdp cada año. En gran medida, los ajustes presupuestarios se han utilizado para financiar el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM), a través del cual se han destinado \$57 mil mdp de pesos al AIFA en Santa Lucía.²⁵ De igual forma, se tiene programado un gasto de \$14 mil mdp para el aeropuerto de Tulum.²⁶ Ambos proyectos deberían estar en manos de instituciones civiles, no obstante, serán administrados por una nueva paraestatal militar llamada “Olmeca-Maya-Mexica” y representarán una fuente de ingresos propia de la SEDENA en el futuro.²⁷

Por otro lado, también gracias a las modificaciones presupuestales, la Dirección General de Ingenieros (DGI) de la SEDENA gastó \$7,314 mdp sin aprobar, lo cual representó un sobreejercicio del 78%. La mayoría de estos recursos se fueron a la partida de “obras de construcción para edificios no habitacionales”, lo que significa que la DGI pasó de satisfacer las necesidades de vida y operación de la SEDENA a realizar otras tareas, como administrar aerolíneas cargueras²⁸ y construir el Tren Maya.²⁹ Éstas son las principales obras registradas durante la administración actual:

²³ Toda la información presupuestaria fue recuperada de los datos abiertos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Cuenta Pública, puestos a disposición de la SHCP. “Datos Abiertos,” Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto.

²⁴ Para conocer con mayor profundidad las discrepancias presentadas ver: Bernardo Cantú y Frida Ibarra. *El Negocio de la militarización*.

²⁵ SEDENA. *Respuesta a Solicitud de información con no. de folio 070020006421*, 12 de octubre de 2021.

²⁶ SEDENA. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 331014822000018*, 23 de febrero de 2022.

²⁷ Manuel Espino, Alberto Morales y Pedro Villa. “Olmeca, Maya Mexica, la empresa del Ejército que administrará el AIFA y Tren Maya”, *El Universal*, 10 de febrero de 2022, consultado el 15 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3HOV6jo>

²⁸ Evangelina del Toro. “Interesa a 4 aerolíneas cargueras operar en AIFA,” a21, 5 de diciembre de 2021, consultado el 15 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3IQYctz>

²⁹ Alejandro de la Rosa. “Fonatur subcontrata a la Sedena para obras del Tren Maya,” *El Economista*, 3 de agosto de 2021, consultado el 15 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3HPnGjB>

Tabla 1. Obras más cuantiosas de la DGI (2019-2021)

No.	Obra	Monto
1	AIFA	\$57,029,484,523
2	2/a Fase de modernización del Heroico Colegio Militar (Tlalpan, Cd. México)	\$802,041,382
3	Centro de Reproducción Equino de Alto Rendimiento (C.R.E.A.R.) de la SEDENA	\$80,469,224
4	Construcción de instalaciones para incrementar la capacitación de alojamiento de personal militar y derechohabiente que se encuentra en tránsito en la Ciudad de México	\$47,792,683
5	Construcción de un centro deportivo en beneficio de los usuarios de la Unidad Habitacional Militar "Chihuahua"	\$218,240,662

Fuente: SEDENA. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026421000294*, 2 de diciembre de 2021.

Otro ejemplo del manejo irregular del presupuesto por parte de las FFAA es el financiamiento que reciben de la GN. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) identificó que, en realidad, la mayor parte de los elementos de la GN están adscritos a la SEDENA y es esta dependencia la dueña de sus cuarteles y equipo.³⁰ Además, como muestra la siguiente tabla, la GN le paga cuantiosas compensaciones a los elementos castrenses asignados de apoyo. Debido a que hasta el 10 de marzo de 2022 la SHCP no había aprobado ningún monto para el pago de esta compensación,³¹ eventualmente será financiado por medio de un ajuste presupuestal.

Tabla 2. Compensaciones por Servicios Institucionales pagadas a las FFAA por GN (2019-2021)

Año	SEDENA	SEDENA
2019	\$763,507,394	\$88,027,197
2020	\$1,589,473,843	\$268,257,114
2021	\$2,402,917,240	\$435,120,750

Fuente: SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000310*, 10 de marzo de 2022. Cifras ajustadas a mdp de 2020.

Cuando estos montos de dinero público se desvían de su objeto aprobado con tanta facilidad, se complica su vigilancia y el riesgo de corrupción aumenta. Por el momento, la SEDENA es la única dependencia del grupo funcional³² dedicado a la seguridad nacional que tiene procedimientos resarcitorios iniciados en su contra por daños al erario; esto por un caso de corrupción en materia de construcción de 2012.³³

³⁰ Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda. *Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, simulación, discrecionalidad y opacidad* (México: Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, 2021): 24.

³¹ SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000310*, 10 de marzo de 2022.

³² De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la clasificación por grupos funcionales, se refiere a la clasificación del gasto público según los propósitos u objetivos que persiguen los diferentes entes públicos.

³³ ASF. *Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 011000076321* (26 de agosto de 2021).

Opacidad de la información y ausencia de controles efectivos

Estos fenómenos presupuestarios requieren de distintos mecanismos para permitir, en primer lugar, el aumento desmedido y sobreejercicio exacerbado de recursos; en segundo, el uso discrecional de los mismos para destinarlos a áreas distintas de las aprobadas en el PEF por el Poder Legislativo; y finalmente, para no transparentar su uso ni rendir cuentas al respecto, dejando en completa impunidad a los cuerpos castrenses. Algunos de los mecanismos identificados para tal efecto son:

1. **Falta de límites a las transformaciones presupuestales**

Si bien en todo el mundo las modificaciones presupuestarias son algo común³⁴ y cumplen el fin de que el presupuesto se ajuste a un cambio en el ingreso o en el gasto público no programado –como en el caso de la pandemia por Covid-19, que requirió a las FFAA para atender la emergencia sanitaria–, el aumento presupuestal desmedido en favor de los militares hace mucho más fácil su uso discrecional cuando no se tienen controles suficientes ni límites efectivos.

En la gran mayoría de los países parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen restricciones sobre los montos o los procesos a seguir para concretar estos ajustes presupuestales, como algún monto o porcentaje máximo a modificar, y la necesaria aprobación del Poder Legislativo. No obstante, en México, para realizar una modificación al presupuesto total de una dependencia se requiere únicamente la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o, en el caso de modificaciones presupuestales dentro de una misma dependencia, basta con sólo informarle a la SHCP; los integrantes de la Cámara de Diputados pueden realizar una opinión no obligatoria respecto a estos ajustes, sin embargo, es común que en los hechos nunca hagan uso de dicha facultad³⁵.

Ahora bien, el problema con esta ausencia de regulación es que modificar el presupuesto demerita el principio de representación popular sobre el que se basa la democracia. La Cámara de Diputados es el órgano de gobierno que detenta dicha representación y, por lo tanto, se encuentra facultado para aprobar el PEF.³⁶ Cuando el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP, autoriza una modificación que afecta la asignación original del PEF lo deforma y, por lo tanto, distorsiona la asignación hecha por los legisladores a nombre de los contribuyentes.

³⁴ OECD, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries* (París: OECD, 2014), 64.

³⁵ OECD, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*: 144. Ver también Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 58.

³⁶ CPEUM, art. 74, frac. IV.

En una democracia, el presupuesto público debería atender los intereses y las necesidades de la población de forma transparente y con rendición de cuentas; en este caso, entregar tal cantidad de recursos a las FFAA atenta contra nuestra forma de gobierno por hacerlo de manera laxa, indiscriminada e incontrolada, además de crear un desequilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto a la asignación de presupuestos.

2. Adjudicaciones directas e invitaciones restringidas

Aunque la licitación pública debería ser la regla general —pues incentiva la competencia y la contratación en los mejores términos posibles por el Estado—, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) detectó que la SEMAR no realizó ni una licitación pública en todo el 2020. Ese mismo año, adjudicó directamente \$1,900 mdp (72%) y contrató por invitación restringida \$671 mdp (25%).³⁷ Por ley, la adjudicación directa y la invitación restringida deben ser formas de contratación excepcionales,³⁸ pues son medios de contratación que limitan la competencia y favorecen el amiguismo y la corrupción.

3. Normatividad de transparencia y acceso a la información pública insuficiente contra la falta de voluntad de las FFAA

Un estado democrático tiene la obligación de darle publicidad a los actos gubernamentales para garantizar una participación libre e informada por parte de la sociedad. En este sentido, la información pública debe ser accesible, relevante, oportuna, comprensible y de calidad. De acuerdo con la Constitución,³⁹ garantizar el derecho de acceso a la información implica, por un lado, que toda información en manos de cualquier autoridad que reciba y ejerza recursos públicos es pública y, por otro, que cualquier persona puede solicitar información en control del Estado sin tener que acreditar o justificar su utilización. Así, el acceso a la información pública representa una relación horizontal entre personas y autoridades.

Las FFAA, como cualquier sujeto obligado en materia de rendición de cuentas, deberían poner a disposición del público y mantener actualizada la documentación relacionada con obligaciones de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas (información sobre ejercicio presupuestal, contrataciones, concesiones y cualquier otro ingreso recibido),⁴⁰ que por regla general debe ser abierta para garantizar el derecho de acceso a la información e interpretarse conforme al principio de máxima publicidad.⁴¹ A pesar de esto, la posibilidad de la reserva de información juega un papel importante en el proceso de opacidad de las FFAA.

³⁷ IMCO, *Birmex, Insabi, Marina, Función Pública y Diconsa: 5 instituciones que usan las adjudicaciones directas como la regla de contratación*. Boletín IMCO, 11 de agosto de 2021, consultado el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3EK3wYA>

³⁸ CPEUM, art. 134; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, art. 26.

³⁹ CPEUM, art. 6.

⁴⁰ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 70.

⁴¹ CPEUM, art 6, inc A, fracc I.

De acuerdo con la Constitución, la reserva de información debe ser excepcional, temporal y sólo por razones de interés público y seguridad nacional,⁴² acreditando la prueba del daño,⁴³ es decir, que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable al interés público o la seguridad nacional y que dicho riesgo supera al interés público general de que se difunda.

En teoría, se debería encontrar un punto de equilibrio adecuado entre el principio de máxima publicidad y la reserva de información. No obstante, la experiencia demuestra que en actividades que involucran a las FFAA hay un creciente contexto de opacidad de la información oficial. Aunque nuestro orden jurídico define a la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”,⁴⁴ en la práctica, las FFAA clasifican gran parte de su información como reservada sin justificación real alguna, consecuencia de la falta de profesionalización y voluntad de los elementos castrenses para difundir la información, así como de un problema en el diseño del procedimiento por el cual se clasifica la información pública, dado que el procedimiento es realizado por los mismos sujetos que están obligados a proporcionar la información y las autoridades tienen incentivos para mantenerla reservada.

Por lo anterior, no es sorpresa que la reserva de información sea la regla general y que siempre se considere proporcional.⁴⁵ Una muestra de ello es el informe de sesiones del Comité de Transparencia de la SEDENA del 2021, donde se reveló que, de 273 solicitudes de información que recibieron, 213 fueron negadas por unanimidad de votos al tratarse de “información clasificada”.⁴⁶ Por si fuera poco, este Comité es el mismo que determinó reservar la información referente al AIFA de Santa Lucía por 5 años bajo el argumento de que era un tema de seguridad nacional pues, según dicho órgano, la información podría ser utilizada por el crimen organizado para actos de espionaje, terrorismo y genocidio, así como para obstaculizar las operaciones militares y el combate a la delincuencia,⁴⁷ lo que ha impedido conocer a detalle el uso de los recursos que se le han destinado.

Las denuncias sobre la arbitrariedad con que las FFAA utilizan las excepciones de seguridad nacional han llegado hasta la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En sus visitas, han destacado la determinación de confidencialidad hasta por 70 años de archivos que no son considerados siquiera documentos históricos, en muchos

⁴² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 113, fracc. I.

⁴³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 114.

⁴⁴ Ley de Seguridad Nacional, art. 3.

⁴⁵ Ley de Seguridad Nacional, art. 3. Esta es una crítica compartida por las organizaciones de la sociedad civil que constantemente ha sido denunciada en instancias internacionales. Ver: Édison Lanza, *Derecho a la información y seguridad nacional* (Washington D.C.: OEA, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2020), 14, <https://bit.ly/3XJrbkK>

⁴⁶ “Información pública,” Plataforma Nacional de Transparencia, <https://bit.ly/2UJRCf9>

⁴⁷ Redacción, “Ocultan por 5 años plan de Sta. Lucía,” Reforma, 10 de octubre de 2019, consultado el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3CSPcvD>

casos, con el objetivo de encubrir violaciones a derechos humanos. Un ejemplo de ello es la negativa de la SEDENA de revelar los muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos desde 2014, hasta que el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) le ordenó hacer parcialmente pública la información.⁴⁸

Por su trascendencia, otro ejemplo relevante de la opacidad y nula rendición de cuentas de las FFAA es el caso de Ayotzinapa. De acuerdo con el Tercer Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), además de torturar y fabricar pruebas, las FFAA ocultaron información fundamental para garantizar el acceso a la verdad y la justicia de las víctimas.⁴⁹ Esto a pesar de que, previamente, el presidente había emitido un decreto ordenando a todas las dependencias de la Administración Pública Federal a coadyuvar para esclarecer los trágicos hechos.⁵⁰ Peor aún, hasta el día de hoy, los cuerpos castrenses se niegan a entregar toda la información relevante a las comisiones investigadoras.⁵¹

De acuerdo con nuestras propias investigaciones,⁵² las FFAA acostumbran a dar tres respuestas prefabricadas a las solicitudes de acceso a la información: 1) decir que la información se encuentra clasificada por ser de seguridad nacional, lo cual es resultado de la propia regulación del sistema de acceso a la información 2) argumentar que no existe la información en cuestión sin corroborar su búsqueda exhaustiva, lo cual resulta inverosímil, pues se solicita información básica que la dependencia debería de tener documentada de acuerdo con sus facultades y atribuciones y 3) pedir que se vaya a recoger la documentación a la secretaría correspondiente, pues la tienen “únicamente en formato impreso” –aunque en otros casos ya la hayan entregado en forma digital–, lo cual solo es una estrategia malintencionada para desincentivar el acceso a la información e involucra riesgos a la seguridad personal, además de que las tecnologías actuales hacen injustificable la falta de respaldos digitales de los documentos físicos.

En cualquier caso, es evidente que la intención de las FFAA es blindar su información y, a pesar de lo irrazonables que puedan ser sus argumentos, la única opción que le queda al solicitante es litigar el asunto. Para las y los ciudadanos promedio esto resulta inaccesible o representa un costo muy alto y, por lo tanto, son medidas eficientes para que la persona solicitante abandone sus intenciones de obtener la información, quitándole la posibilidad y el derecho de involucrarse en los asuntos públicos, poner a debate el actuar del gobierno y demandar la protección y garantía de sus derechos.

⁴⁸ Édison Lanza, *Derecho a la información y seguridad nacional*, 18-19.

⁴⁹ GIEI, Informe Ayotzinapa III. Resumen. Mandato medida cautelar MC/409/14 CIDH, febrero de 2022, <https://bit.ly/3OTCqD5>

⁵⁰ Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia”, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2018, <https://bit.ly/2E9H3HC>

⁵¹ Alejandro Ravelo y Bernardo Cantú, “Las Fuerzas Armadas en el caso Ayotzinapa: opacidad, mentiras y torturas”, *Animal Político*, 13 de abril de 2022, consultada el 15 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3UmlLJt>

⁵² Bernardo Cantú y Frida Ibarra. *El negocio de la militarización*.

4. Controles externos inefficientes

Para la vigilancia del gasto público, la Constitución⁵³ señala que la revisión de la cuenta pública la realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y que su función es fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos. Es decir, la ASF vigila el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, por lo que dentro de sus facultades de fiscalización puede iniciar una serie de procesos sancionatorios y fincar responsabilidades administrativas cuando encuentre irregularidades. Sin embargo, aunque tiene un importante encargo en revisar la cuenta pública, desde 2016 realiza cada vez menos auditorías.⁵⁴ Este deterioro de la ASF puede tener diversas causas, pero especialistas en la materia señalan que se debe principalmente a un diseño institucional que impide la imparcialidad y eficacia de sus funciones.⁵⁵ En consecuencia, resulta relevante la vigilancia del actuar de las FFAA por medio del ejercicio del derecho al acceso a la información, pues solo así podremos verificar si el actuar del gobierno funciona, así como exigir la protección y garantía de nuestros derechos.

Por otra parte, cabe destacar que la organización Artículo 19, a través de su Oficina para México y Centroamérica, ha documentado la complicidad del INAI con las FFAA: a pesar de que la SEDENA y la SEMAR no cumplen con muchas de sus obligaciones de transparencia, el INAI les otorga calificaciones positivas en sus evaluaciones,⁵⁶ debido a que prioriza más la forma en que se presenta la información que su contenido y, por lo tanto, la información suele ser de baja calidad.⁵⁷

5. Complicidad del Poder Ejecutivo

Durante el gobierno en turno, las FFAA han recibido un trato privilegiado. Para el presidente López Obrador, se trata de un cuerpo incorruptible⁵⁸ y, en ese ánimo de plena confianza, les ha cedido una enorme cantidad de recursos públicos, así como la responsabilidad de construir los proyectos más emblemáticos de su sexenio. Disposiciones como el "Acuerdo por el que los proyectos y obras de infraestructura del Gobierno de México son considerados de interés público y seguridad nacional"⁵⁹ son el claro ejemplo de que el objetivo de esta administración es aprovecharse tanto de la inefficiencia normativa como de la inaccesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas para reservar la información de manera generalizada y anticipada cuando se trata de proyectos y obras que le han sido asignados a la SEDENA.

⁵³ CPEUM, art 74, fracción VI.

⁵⁴ Miguel Alfonso Meza & Andrea Sedeño. "La auditoría Superior de la Federación: Dos años de deterioro". *Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad*, 16 de marzo de 2021, consultada el 15 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3EQNsEK>

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ ARTICLE 19, *Informe de cumplimiento: Obligaciones de transparencia relacionadas con violaciones y violaciones graves de derechos humanos* (México: ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica), 37-41, <https://bit.ly/3AYw3si>

⁵⁷ ARTICLE 19, *Informe de cumplimiento*, 62-63.

⁵⁸ Pedro Villa y Caña, "Titular de Sedena es un servidor leal e incorruptible, asegura AMLO" *El Universal*, 28 de noviembre de 2020, consultada el 15 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3whiWBk>

⁵⁹ "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional." *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 2021.

Conclusión

Como pudimos analizar a lo largo del documento, a pesar de que las FFAA se crean más eficientes, honestas, incorruptibles y respetuosas de la ley, su imagen impecable es, en realidad, resultado de la opacidad que mantienen en torno a su actuar. Justificado en esta idea, el gobierno federal ha aumentado las facultades y, consecuentemente, el presupuesto –aprobado o no– en manos de las FFAA, dejando en segundo plano el cumplimiento de funciones de defensa del territorio y combate al enemigo, concediéndoles tareas ajenas a la disciplina militar que deberían estar en manos de instituciones civiles, como migración, puertos, salud u obra pública, e ignorando el trabajo de representación democrática de la Cámara de Diputados en la elaboración del PEF.

La concentración de facultades, el aumento de recursos y la cesión de proyectos a las FFAA implica una mayor dificultad para vigilarlas, y su gestión no ha venido acompañada de un manejo transparente del dinero público. Al contrario, han sido reconocidas constantemente por su opacidad⁶⁰ y por hacer lo posible para evitar cualquier tipo de rendición de cuentas a través de la clasificación de su información como reservada. La propia regulación y mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en México las coloca en una esfera privilegiada al darles un trato excepcional que las protege, no las sujeta a los mismos contrapesos que a las autoridades civiles e, incluso, estimula su comportamiento irregular.

Desgraciadamente, el protagonismo de las FFAA en la política pública de nuestro país va en aumento, así como los recursos que les asignan y la opacidad de su uso –cuánto se gasta, cómo se gasta y quién se beneficia de ese gasto–. Este desconocimiento de la ciudadanía facilita la corrupción e impide la rendición de cuentas.

Además, resulta alarmante que el dinero público que asigna el Congreso a un objetivo específico sea destinado discrecionalmente a otras áreas e instituciones a través de las modificaciones presupuestarias y los sobreejercicios sin ningún tipo de control ni sanción. Estos escenarios representan una amenaza y vulneración al mismo Estado, pues el gobierno civil, al perder el control sobre los cuerpos castrenses, le resulta prácticamente imposible mantener su supremacía e independencia ante el creciente poder de las FFAA, atentando contra la democracia que supone el gobierno de los civiles.

⁶⁰ Alejandro Ravelo y Bernardo Cantú. "Las Fuerzas Armadas en el caso Ayotzinapa".

Las y los ciudadanos tenemos derecho a saber cómo actúan las FFAA y en qué utilizan los recursos económicos que les asignan nuestros representantes en el Congreso. La rendición de cuentas es un elemento fundamental para evitar la corrupción y los abusos de autoridad. En definitiva, con este contexto surge la necesidad de revertir el poderío militar en la seguridad pública y el gobierno civil, devolver las tareas y recursos a las instituciones civiles que están facultadas para realizarlas, y hacer que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sean más efectivos y accesibles para la ciudadanía.

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: abril 2023

Coordinadoras: Frida Ibarra

Autores: Leilani Hernández, Bernardo Cantú y Eduardo Cadena

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

www.mucd.org.mx

