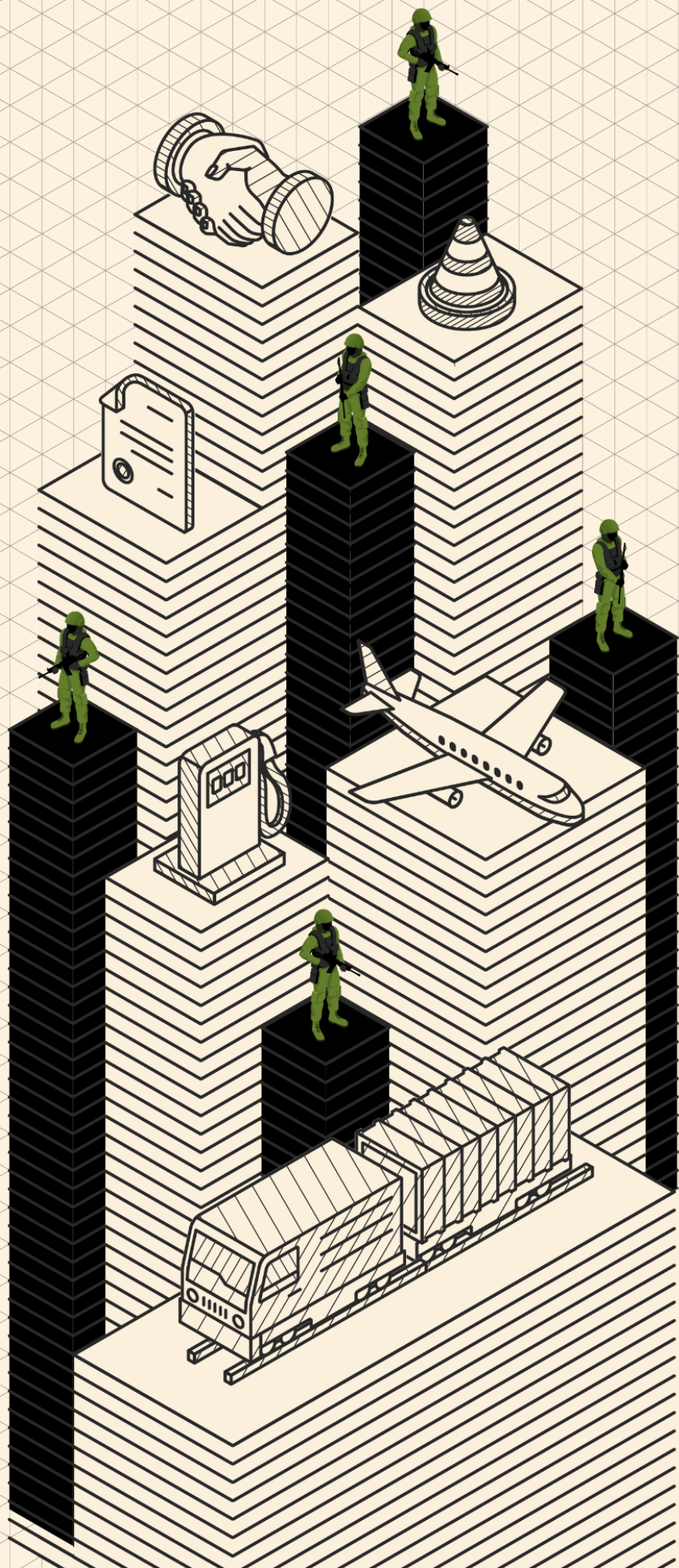


Inventario Nacional de lo Militarizado

**Una radiografía
de los procesos
de militarización
en México**

Resumen Ejecutivo



Resumen ejecutivo

El lunes, 29 de abril de 2024, el Programa de Política de Drogas, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta presentaron el Inventario Nacional de lo Militarizado y el Informe sobre el Inventario. Ambos pueden consultarse [aquí](#). Este documento es el Resumen Ejecutivo del Informe.

¿Qué es y cómo se hizo el Inventario Nacional de lo Militarizado?

El Inventario Nacional de lo Militarizado busca dar cuenta de un proceso que está ocurriendo en México y que se ha intensificado en años recientes: la transferencia de funciones y presupuesto a las fuerzas armadas originalmente pensados para instituciones civiles. A este proceso lo llamamos militarización. Al hablar de una transferencia de funciones y presupuesto a las fuerzas armadas, no solo nos referimos a quién recibe esas transferencias —las fuerzas armadas—, sino también a quién las realiza —las autoridades civiles— y cómo lo hacen.

Para construir el Inventario recurrimos a distintas fuentes de información que, en su conjunto, nos permitieron registrar actos de autoridades que transfieren funciones o presupuestos civiles a las fuerzas armadas. Lo anterior lo clasificamos en dos grandes rubros en un documento de Excel, que funge como una base de datos. Esta base de datos constituye el Inventario Nacional de lo Militarizado y puede ser consultada por cualquier persona que lo desee.

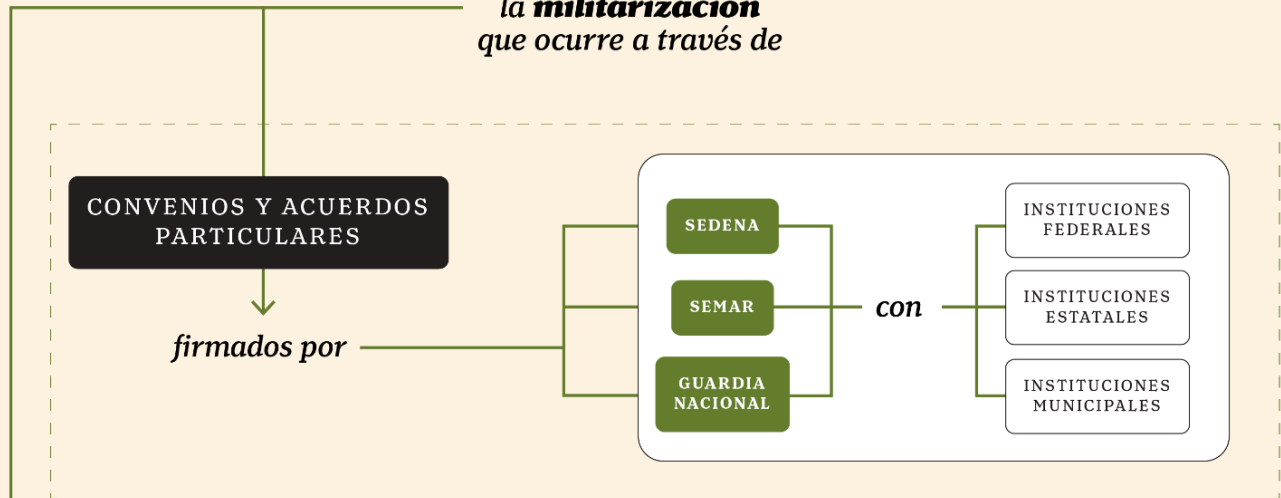
La base de datos incluye un primer rubro dedicado a **normas generales**. En este rubro incluimos iniciativas de reforma y reformas aprobadas de tres tipos: constitucionales, legislativas y administrativas, todas del orden federal. Aquí se incluyen desde reformas constitucionales hasta acuerdos presidenciales. Este apartado permite dar cuenta, en otras palabras, de la militarización que ocurre a través de normas generales. Abarca iniciativas y reformas que se impulsaron o adoptaron entre septiembre de 2006 y agosto de 2023 (entre las legislaturas LX y LXV). Las fuentes principales que se utilizaron para construir esta base fueron el *Diario Oficial de la Federación* y los registros del Sistema de Información Legislativa.

El segundo rubro del Inventario trata sobre **acuerdos y convenios**. Ahí se incluyen acuerdos y convenios particulares que las fuerzas armadas han firmado con autoridades civiles de la federación, las entidades federativas y los municipios. A diferencia de las normas generales, que tienen una pretensión de regir para todas las personas y hacia el futuro, los acuerdos y convenios rigen entre las partes que los firman y tienen un objetivo específico. El Inventario abarca convenios y acuerdos que se pactaron entre 2007 y 2022. Las fuentes principales que se utilizaron para construir este repositorio fueron solicitudes de acceso a la información pública y comunicados de prensa. En total, se enviaron 369 solicitudes de acceso a la información para el Inventario.

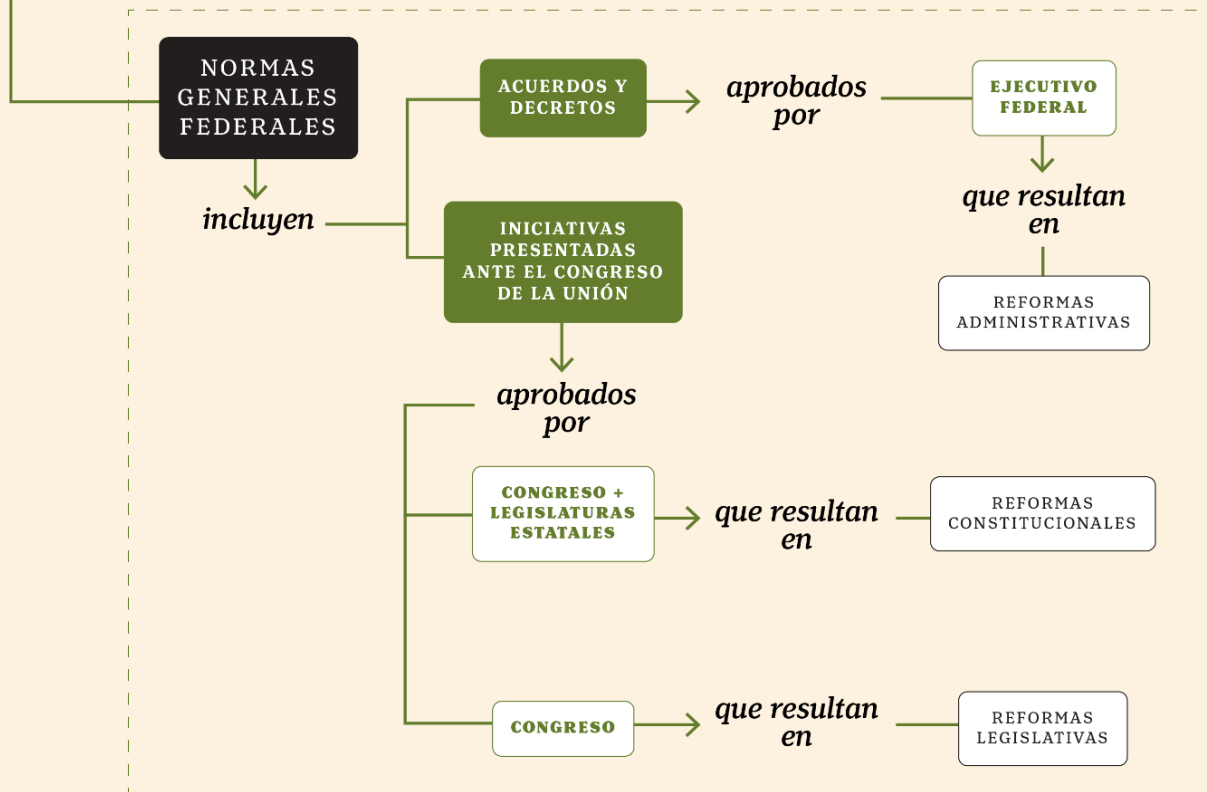
De todas las solicitudes de acceso a la información que enviamos, solo obtuvimos algún tipo de información útil en el 20% de los casos. Las razones para no obtener la información fueron las siguientes: las autoridades clasificaron la información como inexistente (37% de los casos); se declararon incompetentes (24% de los casos); exigieron un pago (9% de los casos); reservaron la información (6% de los casos) o no respondieron (3%). Es importante tomar esto en consideración porque, al depender de la información que proporcionan las autoridades, el Inventario presenta sesgos y omisiones. Esto también significa que a pesar de registrar evidencia de múltiples transferencias de funciones civiles a instituciones militares, el Inventario solo da cuenta de una parte de este proceso.

Inventario Nacional de lo Militarizado

REGISTRA
la **militarización**
que ocurre a través de



Fuentes: PNT, Infomex
Periodo: 2007-2022



Fuentes: DOF, SIL
Periodo: septiembre 2006 - agosto 2023

¿Cuáles son los hallazgos más relevantes que revela el Inventario?

1. La militarización a través de normas generales

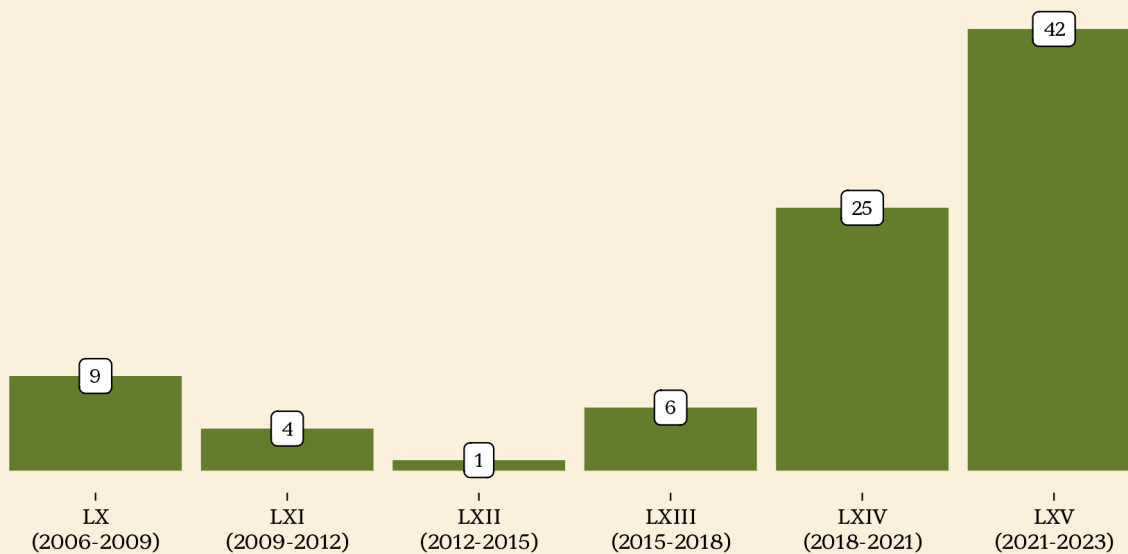
El Inventario incluye iniciativas legales de reforma y reformas aprobadas de tres tipos: constitucionales, legislativas y administrativas, todas del orden federal. Un análisis de estos registros permite ver la militarización que ha ocurrido a través de las normas generales.

Iniciativas legislativas presentadas y aprobadas

- Entre 2007 y agosto de 2023 se presentaron 87 iniciativas de reforma constitucional y legislativa en el Congreso de la Unión para transferir funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas. De estas, 77% fueron presentadas entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2023, es decir, en las últimas dos legislaturas, con una mayoría morenista.

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Por legislatura



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

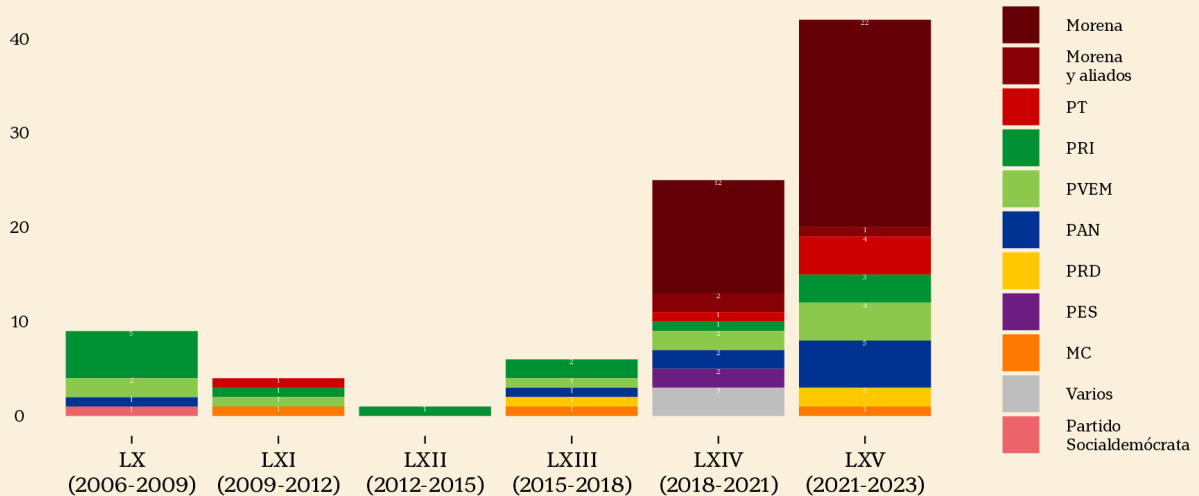
- De las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, 79 son de creación o modificación legislativa (91%), siete de reforma constitucional (8%) y una de ambas (1%).
 - Aunque son menos las iniciativas para reformar la Constitución, su contenido revela la disputa en torno a la militarización: de las ocho iniciativas de reforma constitucional presentadas entre 2007 y 2023, siete buscan redefinir de manera directa el papel del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. De estas, seis buscan

permitir que lleven a cabo labores de seguridad pública y una busca asignarles funciones que van más allá de la seguridad pública.

- El que la mayoría de las iniciativas sean legislativas, revela cómo se busca dar mayores funciones a las fuerzas armadas, a pesar de las restricciones constitucionales.
- A nivel federal, entre 2007 y 2023 han existido catorce partidos políticos en México. De estos, 65% (nueve) presentaron alguna iniciativa que busca transferirles funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas.
 - De las 87 iniciativas presentadas, 34 fueron promovidas por personas o grupos parlamentarios que, en su momento, pertenecían a partidos opositores al del titular del Ejecutivo, lo que representa 39% del total. En este sentido, la relación entre oposición y militarización es más compleja de lo que podría suponerse.
 - Morena es el partido que más ha presentado iniciativas ante el Congreso de la Unión para incrementar facultades militares; ha presentado el 46% de las iniciativas.

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Por legislatura, según el partido que presentó la iniciativa



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

'Varios' incluye iniciativas presentadas por Morena, PAN, PRI, PVEM, MC, PRD, PT y PES en conjunto.

'Morena y aliados' incluye iniciativas presentadas por Morena con PVEM y Morena con PVEM y PT.

- De las 87 iniciativas presentadas, únicamente el 16% ha sido aprobado, resultando en catorce reformas. La mayoría de las iniciativas se encuentran pendientes en comisiones para la discusión legislativa (46 de ellas o el 53%), han sido desechadas (20 de ellas o el 23%) o retiradas (7 o el 8%) por la persona o el grupo parlamentario que las presentó.

- Sobre las reformas aprobadas, dos de ellas fueron constitucionales y doce legislativas. Todas fueron aprobadas a partir de 2018, con excepción de la Ley de Seguridad Interior, que fue aprobada a finales de 2017. Es decir, 92% de las reformas aprobadas para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas, ocurrieron en el Congreso con mayoría morenista.
 - La primera reforma constitucional, aprobada en 2019, es la que transforma a la Policía Federal en la Guardia Nacional y permite, en los artículos transitorios, la injerencia de las fuerzas armadas en su operación e integración. También es la que habilita, en el artículo quinto transitorio, la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública durante un periodo de cinco años, sujetando su participación al cumplimiento de distintas condiciones (que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a las autoridades civiles). La segunda reforma constitucional, aprobada en 2022, amplió el plazo contenido en el artículo quinto transitorio, para que las instituciones militares realicen labores de seguridad pública durante nueve años, en lugar de los cinco establecidos inicialmente. Si bien se ha logrado ampliar constitucionalmente las labores de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, esto ha sido solo de manera temporal (transitoria) y con límites y condiciones estrictas.
 - Las reformas legislativas aprobadas versan todas sobre seguridad, salvo una excepción: la reforma que le transfirió a la Semar facultades que le correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con el comercio marítimo. Esta iniciativa fue impugnada y está pendiente de ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

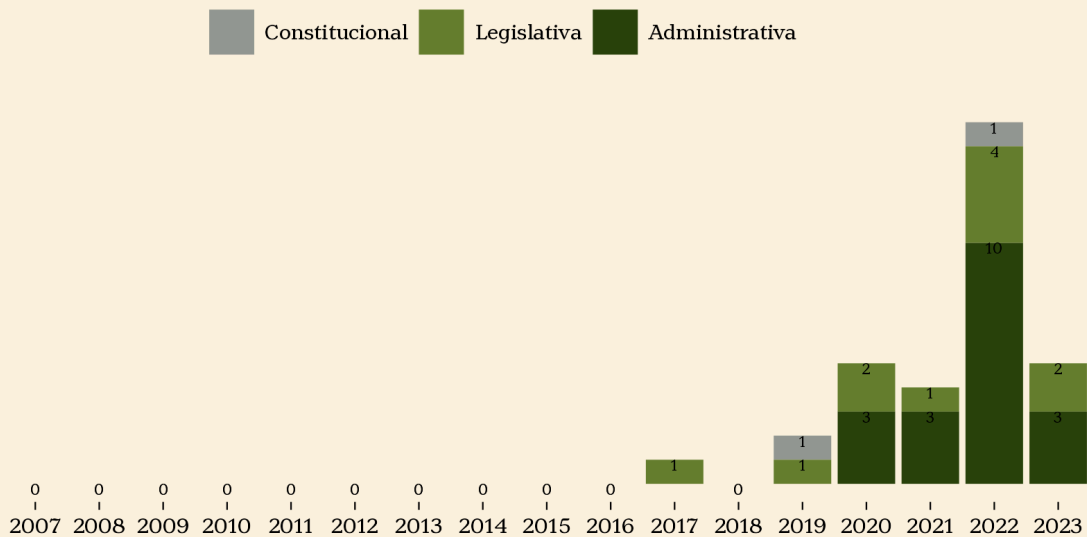
En conclusión, entre septiembre de 2006 y agosto de 2023, el 65% de los partidos políticos han propuesto reformas legislativas federales para transferir funciones civiles a militares. Sin embargo, el número de iniciativas presentadas y aprobadas incrementó en los últimos años: el 77% de las iniciativas se *presentó* entre 2018 y 2023; y del total de las iniciativas presentadas, el 92% se *aprobó* entre 2018 y 2023. La mayoría de las iniciativas aprobadas, incluidas dos reformas constitucionales, versan sobre la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública. Esto implica que en años recientes sí hubo un cambio importante a nivel constitucional, aunque acotado temporalmente y con condiciones estrictas.

Acuerdos y decretos presidenciales

Junto con las iniciativas de creación o reforma constitucional y legislativa, el Inventario incluye también los decretos o acuerdos emitidos por el Ejecutivo Federal que amplían las facultades de las instituciones militares, que clasificamos como normas administrativas. En total, el Inventario registra diecinueve acuerdos con las características descritas. Todos estos decretos han sido publicados en los últimos cinco años, es decir, en el sexenio de López Obrador. Los acuerdos y decretos pueden dividirse en dos grandes temáticas:

Reformas aprobadas a nivel federal que transfieren funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas

Por año, según el tipo de norma aprobada



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

- Por una parte, dos de los acuerdos implican de manera directa la continuidad y permanencia de la estrategia de seguridad pública militarizada. El primero es el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El segundo es el acuerdo por el que se designa a la Guardia Nacional como la autoridad a cargo de la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso. Los dos fueron emitidos en 2020.
- Los otros 17 acuerdos y decretos (el 89%) emitidos por el Ejecutivo Federal que se incluyen en el Inventario, no tienen que ver con seguridad pública, sino con otro tipo de funciones civiles.
 - Encontramos un acuerdo, por ejemplo, que otorga el aprovechamiento de las Islas Marías a la Semar. El objetivo es que ese territorio se transforme en un “centro para la recreación, la protección del medio ambiente y la cultura”. Como en otras instancias, este instrumento normaliza la permanencia de la Marina en actividades que poco o nada tienen que ver con la disciplina militar.
 - Encontramos trece acuerdos y decretos, todos emitidos en los últimos cuatro años, con los que se han creado quince empresas de participación estatal mayoritaria administradas tanto por la Sedena como por la Semar a través de las cuales están interviniendo en proyectos como el Tren Maya o el Corredor Interoceánico.

Finalmente, encontramos otros dos acuerdos relacionados con la intervención de las fuerzas armadas en este tipo de obras en el que las declararon, básicamente, de “seguridad nacional”.

- La militarización a través de acuerdos y decretos presidenciales es una novedad del presente sexenio. A través de estos acuerdos no solo se ha legitimado la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sino que se han vuelto un instrumento clave para operacionalizar su intervención en otras labores de la administración pública, particularmente en las obras prioritarias del gobierno.

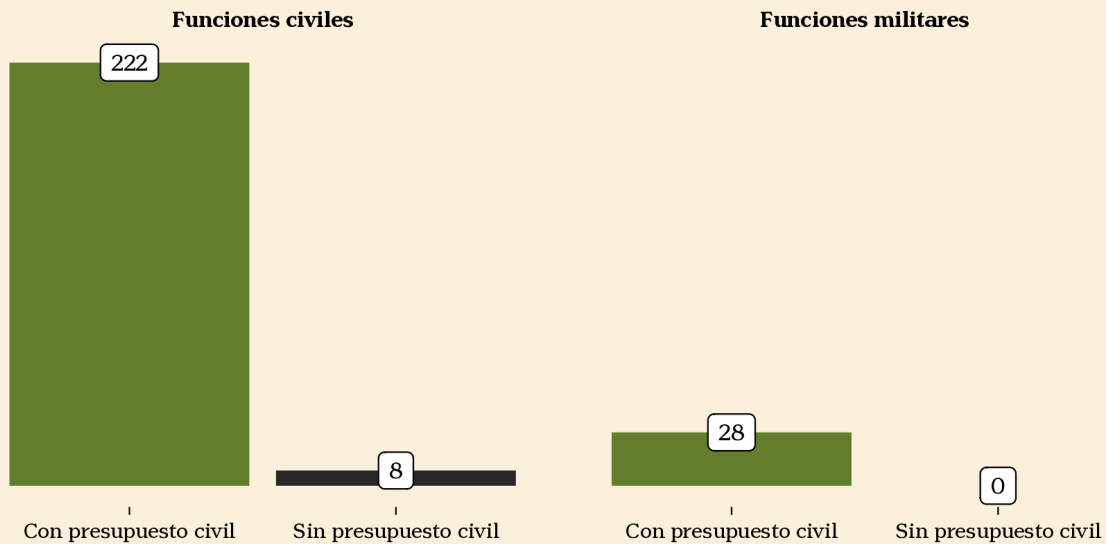
2. La militarización a través de convenios y acuerdos particulares

El Inventario incluye 258 acuerdos y convenios firmados entre las instituciones militares e instituciones civiles de los tres órdenes de gobierno —el federal, el estatal y el municipal. A diferencia de las normas generales, estos acuerdos solo rigen entre las partes. El análisis de estos registros revela lo siguiente:

- **Sedena es la gran ganadora.** De los 258 registros que incluye el Inventario, Sedena recibe la transferencia de presupuesto o funciones civiles en 207 de ellos. Esto es, de cada diez convenios y acuerdos registrados en el Inventario, en ocho Sedena es la institución que se beneficia de la transferencia. La Semar, por su parte, recibió 43 transferencias, mientras que la Guardia Nacional únicamente dos. Además, se registraron seis convenios en los que tanto Sedena como Semar recibieron la transferencia.
- **No solo se les transfieren funciones civiles, sino que en la mayoría de los casos, también se les otorga presupuesto civil ¡hasta para realizar sus propias funciones!** De los 258 convenios y acuerdos analizados en el Inventario, en 230 (el 89%) se autorizó la transferencia de una función civil a las instituciones militares, mientras que en 28 (el 11%), el objeto del contrato tenía que ver con una función militar.
 - En 28 convenios y acuerdos se realizó una transferencia de presupuesto civil para realizar funciones militares. De este tipo de convenios, el de mayor presupuesto estipulado que registra el Inventario es uno firmado entre la Sedena y el gobierno de Sinaloa. En él, la Sedena recibe \$739 millones de pesos por construir un batallón y una unidad habitacional militar en la entidad —en pesos de 2023, esto asciende a \$973 millones—.
 - De los 230 convenios y acuerdos que versaban sobre la transferencia de funciones civiles a las instituciones militares, el 97% también incluyó la transferencia de presupuesto civil. En la abrumante mayoría de los casos, en otras palabras, la ampliación de facultades civiles sí se ha visto aparejada de una ampliación presupuestaria.

Acuerdos y convenios que le transfirieron funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas (2007-2022)

Por tipo de función y según si incluyeron presupuesto civil o no



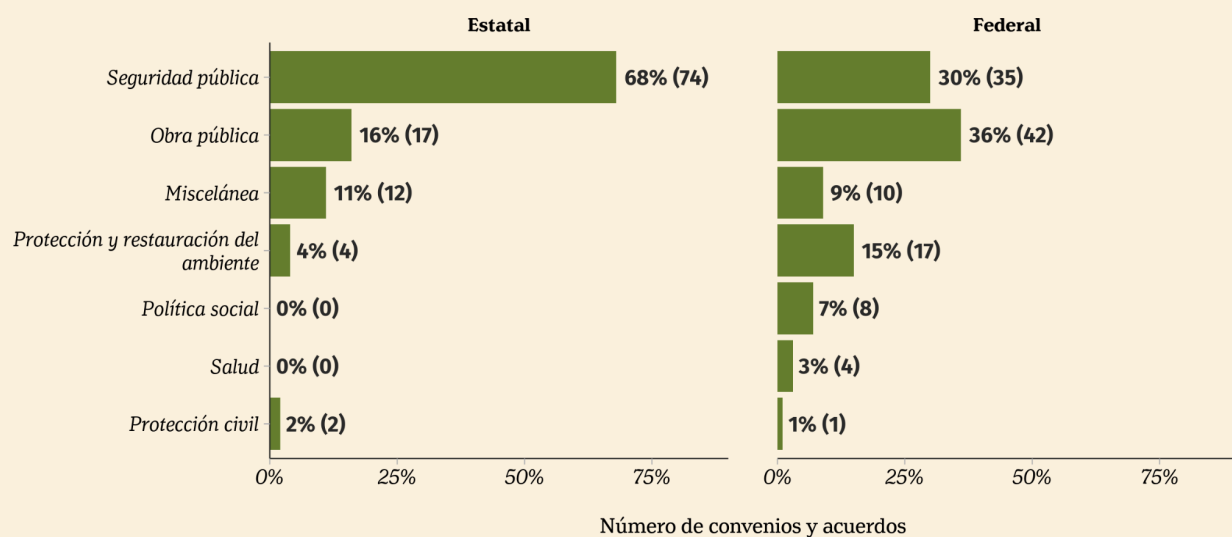
Fuente: Base de Acuerdos y Convenios del Inventario Nacional de lo Militarizado.

- De los 250 convenios en los que se les transfirió presupuesto civil a las fuerzas armadas:
 - Solo en la mitad de estos acuerdos y convenios fue posible determinar cuánto dinero civil se les transfirió a las fuerzas armadas.
 - En estos casos, **el monto asciende a más de \$36 mil millones de pesos** en las transferencias realizadas entre 2007 y 2022 a instituciones militares (en pesos de 2023).
 - De los revisados, el convenio que estipula mayores recursos es uno entre la Sedena, la Semarnat y el gobierno de Nuevo León, firmado en 2021, por \$10,444 millones de pesos - $\$11,462$ millones de pesos de 2023-. De este monto, Semarnat puso \$4,743 millones de pesos y el gobierno de Nuevo León puso \$5,700 millones de pesos. Dicho contrato es para que la Sedena construya un acueducto para el abastecimiento de agua potable en la entidad. Es el convenio con más recursos tanto a nivel federal, como a nivel estatal que hallamos.
- **Tanto la federación, como las entidades federativas contribuyen a la militarización.** De los convenios y acuerdos que firman las fuerzas armadas, el 48.5% es con instituciones federales, mientras que 49.6% de las transferencias son realizadas por autoridades estatales. Una minoría - 1.9%- es con municipios.

- La Semarnat, Pemex y el SAT son las instituciones federales con las que más convenios han firmado las fuerzas armadas.
- Por su parte, Nuevo León, Tamaulipas y Ciudad de México son las entidades federativas con las que más convenios han firmado las fuerzas armadas.
- **La militarización ya no solo se relaciona con la seguridad pública, sino también con la administración pública.** El Inventario evidencia que, independientemente del nivel de gobierno, la militarización a través de convenios y acuerdos no sólo –ni principalmente– ocurre en el ámbito de la seguridad pública, sino que también sucede en otras funciones de la administración pública.
 - El 49% de los convenios y acuerdos que transfieren funciones civiles versan sobre seguridad pública, pero el 51% trata sobre funciones que van más allá y se relacionan con la obra pública, la protección civil, la protección del ambiente, la política social y la salud.
 - Hay diferencias importantes, sin embargo, entre la federación y los estados. En cuanto a las dependencias federales, los datos muestran que casi ocho de cada diez convenios *no* se relacionan con seguridad pública. A nivel federal, el tipo de transferencia más frecuente es la de obra pública (36% de los convenios transfieren funciones en esta materia). En contraste, a nivel estatal, la mayoría de estos convenios sí transfiere funciones en materia de seguridad pública a instituciones militares –el 68%–.

Acuerdos y convenios que les transfieren funciones civiles a las instituciones militares (2007-2022)

Según el nivel de gobierno y el rubro o materia de la función civil

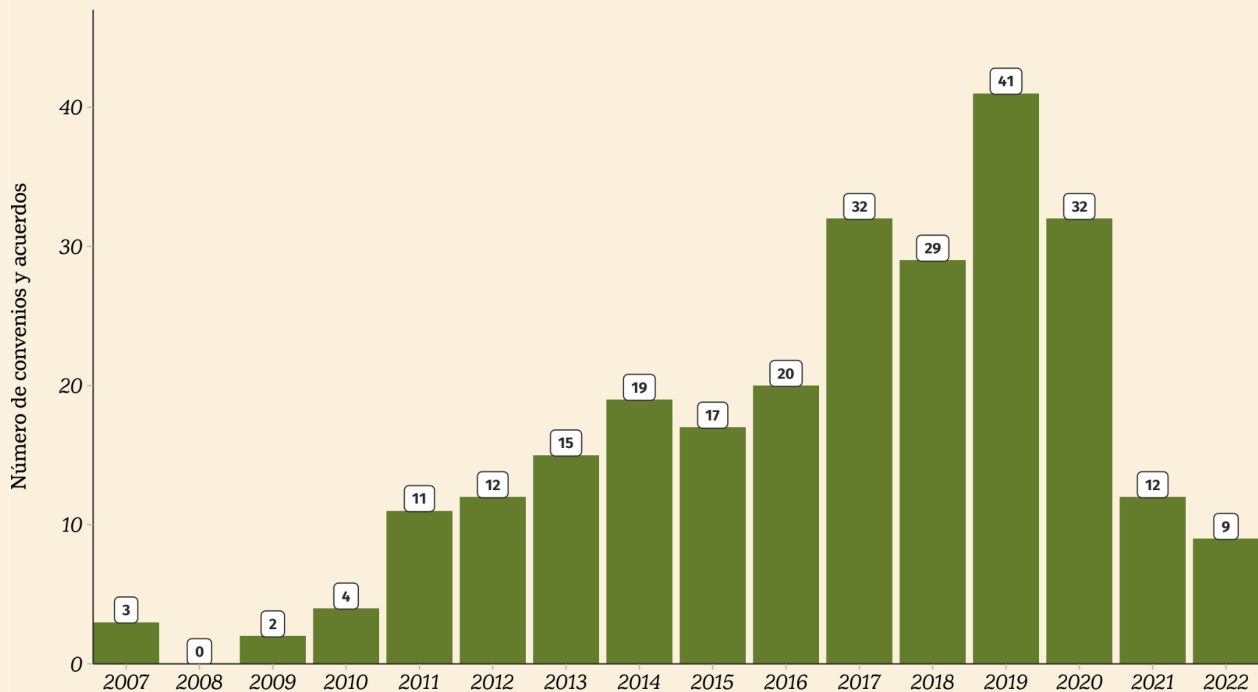


Fuente: base de “Convenios y acuerdos” del Inventario Nacional de lo Militarizado.

- El número de convenios y acuerdos ha aumentado con el tiempo, alcanzando su máximo anual durante este sexenio.

Convenios y acuerdos que transfieren presupuesto y funciones civiles a instituciones militares

Por año



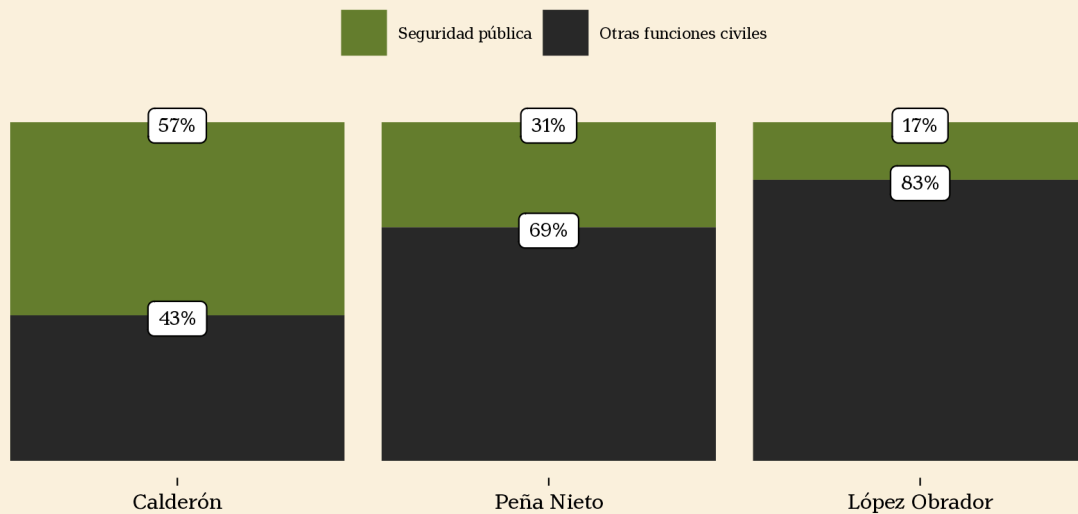
Fuente: base de "Convenios y acuerdos" del Inventario Nacional de lo Militarizado.

- Los datos muestran un incremento constante en el número de convenios celebrados a partir de 2010. Este aumento continuó hasta llegar a su punto máximo en 2019, con 41 convenios.
- A nivel federal, los años con mayores transferencias fueron 2019 y 2020. Si solo se analizan los convenios y acuerdos firmados entre instituciones federales y las fuerzas armadas, en el sexenio de Calderón se firmaron 21, en el de Peña Nieto 54, mientras que en solo cuatro años estudiados del sexenio de López Obrador, se firmaron 51. Tal y como ocurre con las iniciativas legislativas y reformas aprobadas, en el sexenio actual también hay una tendencia de aumento en cuanto al número de convenios y acuerdos.
- El contraste entre los sexenios no es solo respecto del total de convenios y acuerdos, sino también sobre el tipo de función transferida: aquellas que no son de seguridad pública van en aumento. En la administración de Felipe Calderón (2006-2012), el 43% de los convenios federales transfirió alguna función civil que no era de seguridad

pública a las instituciones militares; el porcentaje subió a 69% con Enrique Peña Nieto (2012-2018), y, en los cuatro años de López Obrador, subió a 83%.

Acuerdos y convenios del gobierno federal que le transfirieron funciones civiles a las fuerzas armadas

Por sexenio, según si la función civil es de seguridad pública o no



Fuente: Base de Acuerdos y Convenios del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Nota: los acuerdos y convenios para el sexenio de López Obrador abarcan hasta 2022.

- **Los convenios y acuerdos tienen problemas de forma y fondo.**
 - El Inventario revela que los convenios y acuerdos no siempre contienen el monto concreto de las transferencias a instituciones militares. También presentan deficiencias en cuanto a su vigencia, que no siempre queda clara.
 - Los convenios y acuerdos suelen mostrar una justificación jurídica pobre.
 - Por lo general, hacen referencias genéricas a distintos artículos normativos, sin mayor explicación de por qué son aplicables al caso concreto.
 - Refieren más a leyes como su fundamento que a la Constitución. Las dos leyes a las que más recurren para justificarse son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes orgánicas del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, particularmente los artículos que establecen las facultades o misiones generales de las fuerzas armadas.
 - Los convenios y acuerdos, al ser básicamente contratos entre partes:

- Ocurren fuera del radar de la discusión pública. En su papel de actores particulares, las autoridades involucradas determinan las funciones, montos y condiciones de las transferencias.
- Son mecanismos que facilitan la opacidad y dificultan la rendición de cuentas. Para conocer gran parte de las transferencias a instituciones militares llevadas a cabo con estos mecanismos, es necesario realizar solicitudes de acceso a la información (SAI) a las autoridades que fueron parte del acuerdo o convenio. Esto, como revela el propio Inventario, rara vez resulta en un acceso efectivo a la información.

¿Por qué es problemática la militarización que muestra el Inventario?

El Informe del Inventario no solo muestra que está ocurriendo una transferencia importante de funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas. También aporta razones por las que este proceso es preocupante. El Informe esgrime cuatro argumentos distintos que, sin embargo, están conectados.

El primer argumento sobre por qué es problemática la militarización es porque va en contra de la Constitución. La transferencia de funciones y de presupuesto civil que está ocurriendo se sale de los parámetros actualmente establecidos en la Constitución. En el sexenio de López Obrador se logró una reforma constitucional para facultar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Sin embargo, a nuestro parecer, esta reforma no sirve para darle sustento constitucional a la transferencia de funciones civiles que no tienen que ver con la seguridad pública —un tipo de transferencia cada vez más común—. Esta reforma está acotada temporalmente y establece condiciones y límites estrictos para la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, pero con base en la evidencia aquí presentada, consideramos que estos límites y condiciones no se están cumpliendo. Por esta razón, a pesar de los cambios constitucionales realizados en este sexenio, la militarización tal cual está ocurriendo en el país sigue sin contar con sustento constitucional. Ello no es un llamado a reformar la Constitución para hacer constitucional lo que actualmente sucede, sino a revertir el estado actual de las cosas para volver a la normalidad constitucional.

El segundo argumento sobre por qué es problemática la militarización tiene que ver con el diseño institucional de las fuerzas armadas. Más allá de lo que deben ser las funciones de las fuerzas armadas, hoy por hoy no son como cualquier otra institución civil. Son instituciones pensadas para la guerra, que tienen un régimen diferenciado. Y este no se ha modificado a pesar de que las funciones que desempeñan se alejan cada vez más de las funciones relacionadas con la guerra. En este sentido, el darles más funciones implica que más funciones del Estado quedan sujetas a este régimen especial. De manera más concreta: entre más funciones les damos a las fuerzas armadas, más funciones están exceptuadas del régimen de derechos, justicia, transparencia, rendición de cuentas y democracia.

El tercer argumento proviene de la evidencia empírica en México. Resulta problemático darles a las fuerzas armadas todas estas funciones porque la evidencia ha mostrado que su desempeño no es superior al de otras instituciones civiles y que, incluso, puede suponer mayores riesgos. En concreto,

la evidencia de años muestra que en labores de seguridad pública las fuerzas armadas no solo no han logrado contener la violencia, sino que han contribuido a su exacerbación, tanto de manera directa como indirecta. En relación con las funciones de administración pública que ahora desempeñan, la evidencia que comienza a acumularse —dada la novedad de muchas de las funciones— muestra que usar a las fuerzas armadas en labores de administración pública conlleva riesgos importantes en términos de corrupción y abusos a los derechos humanos, particularmente los derechos laborales.

El cuarto argumento proviene de la evidencia comparada de otros países en los que han ocurrido procesos similares de militarización. Esta evidencia muestra que existe una relación negativa y significativa entre democracia y militarización, misma que se ha ido acumulando con el tiempo y conduce, invariablemente, hacia la misma dirección: la militarización es un obstáculo para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos.

INVENTARIO

bit.ly/InventarioM2024



INFORME

bit.ly/InventarioM2024-1



Inventario Nacional *de lo* Militarizado

Una radiografía de los procesos de militarización en México

