

La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno

La militarización y el medio ambiente en México

Alejandro Ravelo Sierra



Prólogo

Las Fuerzas Armadas (FFAA) han adquirido una mayor participación en diversas tareas del gobierno civil durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024). Esto ha sido posible gracias a la transferencia de funciones y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, muchas de las cuales se encuentran al margen del orden constitucional vigente. Adicionalmente, las FFAA son respaldadas por un discurso proveniente del Poder Ejecutivo que las califica como las únicas capaces de desarrollar cualquier función dentro de la Administración Pública al ser –desde su perspectiva– altamente eficientes, incorruptibles y disciplinadas.

En el “Inventario Nacional de lo Militarizado”, una investigación del Programa de Política de Drogas (PPD) en colaboración con Intersecta y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) se detalla el número de transferencias de funciones y presupuesto de origen civil con el que se ha beneficiado a las FFAA. En la segunda edición de la investigación se demuestra que, entre 2006 y 2022, estas transferencias se realizaron en al menos 291 ocasiones a través de distintos mecanismos que van desde reformas normativas hasta la emisión de decretos presidenciales y convenios con las FFAA. Además, el Poder Legislativo ha presentado 87 iniciativas que contribuyen a la militarización del país.

Lo preocupante no sólo es el monto y las nuevas funciones que han adquirido las FFAA, sino el debilitamiento de las instituciones civiles y el Estado de derecho, y los riesgos que entraña para la democracia. Entre ellos, están la subordinación de las autoridades democráticamente electas a las FFAA, la pérdida de potestad de las instituciones civiles sobre distintas funciones de gobierno –y su consecuente reducción presupuestal- y la poca transparencia y rendición de cuentas con las que las FFAA ejercen los recursos públicos.

La participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad como en otras áreas de la vida pública debe estar en el debate público porque se ha normalizado su presencia y pese a que, desde la sociedad civil existen propuestas para retomar la vía civil, lo cierto es que en el aparato estatal parece que no existe voluntad política para concretar una alternativa a la militarización de la seguridad y la vida pública del país. A más de 17 años del inicio de la “guerra contra el crimen organizado”, la crisis de violencia, inseguridad, violaciones a derechos humanos y debilitamiento de las instituciones civiles de seguridad sigue vigente. Es una crisis que no cesa. Más grave aún, por inercia institucional y falta de voluntad política, se ve a la militarización ya no solo como la única alternativa a la seguridad, sino también como una forma de gobernar, lo cual sin duda debe hacernos reflexionar sobre el futuro de nuestra democracia.

En este sentido, MUCD ha buscado reflexionar sobre las implicaciones que tiene la participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad pública como en la vida pública del país. En 2021 publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, cuyo propósito fue incentivar la conversación sobre la necesidad de cambiar la estrategia de seguridad pública a través de la desmilitarización y la construcción de una seguridad con enfoque ciudadano y civil. Posteriormente, con nuestra segunda serie de documentos “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México”, publicados en 2023, nos enfocamos a documentar las repercusiones de la militarización en la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la democracia del país.

Esta nueva serie, titulada “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno”, documentamos la forma en que la militarización ha trascendido la esfera de la seguridad para abarcar otras áreas de la administración pública y visibilizamos cómo es que ahora las FFAA cuentan con facultades y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, algo que no solamente deforma sus funciones, sino que trastoca el diseño del Estado y pone en riesgo la democracia.

Este informe explora los riesgos de que las FFAA tengan una mayor participación en tareas de protección del medio ambiente y de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático, un proceso conocido como la militarización verde, así como el grado en que ha ocurrido este proceso en México. Si bien en México la militarización verde no ha crecido tanto como en otros países de la región, las autoridades ya están introduciendo programas y leyes que abren la puerta a que en el futuro haya una mayor participación de las FFAA en estas tareas, lo que afecta la construcción de una política ambiental integral. Este informe concluye mostrando cómo la militarización de otras tareas, como la construcción de megaproyectos de infraestructura, ya se está dando en detrimento de la política ambiental y la adaptación al cambio climático.

Militarización verde y la seguridad climática

De acuerdo con Elizabeth Lunstrum, la militarización verde ocurre cuando un gobierno dispone de las FFAA para tareas vinculadas a la conservación y restauración del medio ambiente y el manejo de recursos naturales y servicios ambientales.⁴ Idealmente, si este tipo de participación ocurre debería limitarse a actividades no cinéticas, es decir, que no impliquen disponer del monopolio de la violencia legítima. Sin embargo, debido a que como institución las FFAA tienen la capacidad de ejercer este monopolio, su participación en estas tareas con frecuencia viene con una expectativa, implícita o explícita, de que podrán utilizar la fuerza para asegurar la integridad de los recursos naturales.⁵

La idea de que este tipo de tareas entra en la arena de las FFAA nace en un cambio en las concepciones de la seguridad nacional que integra aspectos ambientales. Esta perspectiva tiene sus orígenes en los Estudios Críticos de Seguridad (ECS), un cambio de paradigma que buscaba expandir las concepciones de seguridad más allá de las amenazas tradicionales.⁶ En particular, este enfoque buscaba poner énfasis en cómo las afectaciones sobre el medioambiente podían ser riesgos multidimensionales. La seguridad ambiental incluye múltiples visiones que difieren entre sí, desde las que ponen énfasis en la permanencia del Estado y sus instituciones, hasta las que enfatizan la seguridad de las personas y el sistema natural en el que habitan. Sin embargo, muchos Estados han recurrido a este enfoque en su acepción más cercana a la seguridad nacional, con el fin de justificar una militarización verde.⁷

En países del norte global, por ejemplo, se ha dado un proceso de militarización verde al poner énfasis en los riesgos y el impacto para la seguridad nacional asociados con el cambio climático, conocido como una perspectiva de "seguridad climática". La lógica de este enfoque está en que el cambio climático representa una amenaza a la vida humana, y se espera que en el futuro aumente los fenómenos naturales, modifique los patrones climáticos y genere afectaciones sobre la población en todo el mundo, lo que a su vez puede aumentar la inestabilidad y los conflictos, tanto internos como externos. Muchos políticos liberales en estos países han recurrido

⁴ Elizabeth Lunstrum, *Green militarization: anti-poaching efforts and spatial contours of Kruger National Park*. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(4), 2014, 816-832. <https://doi.org/10.1080/00045608.2014.912545>

⁵ Siobhan Guerrero Mc Manus, "Necropolíticas de la conservación", *Nexos*, 9 de enero de 2023. Disponible en: <https://medioambiente.nexos.com.mx/necropolitic-as-de-la-conservacion/>

⁶ Este cambio de paradigma se dio en las décadas de 1980 y 1990, en un contexto del fin de la Guerra Fría, y va mucho más allá de la seguridad nacional o ambiental. Cfr. Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, 2005; Mutimer David y Derek Verbakel, "Critical Security Studies: A Schismatic History", *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, 2022. <https://www.oxfordpoliticstrove.com/display/10.1093/hepl/9780198862192.001.0001/hepl-9780198862192-chapter-7>

⁷ María Francisca Casado Claro, "El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente", *Relaciones Internacionales*, n.o 34, 24 de febrero de 2017, 31-50. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/articulo/view/6855>

a este enfoque para aumentar el consenso sobre la seriedad de este problema y el apoyo a ciertas políticas entre actores escépticos o más conservadores, así como defender que se utilice la capacidad logística de los militares para realizar estas tareas de adaptación.

Sin embargo, presentar al cambio climático como una amenaza a la seguridad nacional es peligroso. La visión de la “seguridad climática” no está orientada a tomar medidas para adaptar a las sociedades a los efectos del cambio climático, sino a ver a este fenómeno y a los posibles conflictos que surjan de él como hechos inevitables. El enfoque de los militares está en prepararse para los potenciales efectos que un fenómeno natural representa para el Estado y sus instituciones.

Por ello, si bien habría tareas en las que se puede justificar la presencia militar ante catástrofes provocadas por el cambio climático como la protección de instalaciones estratégicas y dependiendo de la magnitud de los estragos, auxiliar a la población civil. Introducir el discurso de la seguridad nacional a la discusión sobre el cambio climático es peligroso porque se abre la puerta a que en el diseño y en la toma de decisiones para atender al cambio climático los gobiernos tomen una visión de “seguridad climática”, la cual es contraproducente para resolver este problema y ve a las víctimas del cambio climático como una amenaza que debe ser neutralizada y no como un grupo vulnerado que necesita de apoyo humanitario.⁸

Muestra de los peligros de este enfoque lo encontramos en la estrategia de seguridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En 2021, publicaron un plan detallando que el cambio climático aumentará la escasez de ciertos recursos, lo que empeorará conflictos y generará desplazamientos y migraciones, situación que puede ser explotada por actores que desafíen a la OTAN. Es decir, percibe a las personas que más se verán afectadas por el cambio climático como una amenaza para la cuál es necesario prepararse. Frente a esto, el Plan recomendó aumentar el gasto militar de los países miembros y reforzar sus fronteras con el fin de tener una mejor preparación para estos conflictos y detener a los migrantes climáticos.⁹

Si bien el Plan también contemplaba alcanzar emisiones netas cero para 2050, esto entra directamente en conflicto con el objetivo de que para 2030 los Estados pertenecientes a la OTAN gasten por lo menos 2% del PIB en defensa. En caso de que los países miembros cumplieran esta meta, entre 2021 y 2028 se emitirá el equivalente a 467 millones de toneladas adicionales de dióxido de carbono a la atmósfera.

⁸ Nick Buxton, *Aproximación a la seguridad climática. Los peligros de militarizar la crisis climática*, Transnational Institute, 1 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicación/aproximacion-a-la-seguridad-climatica>

⁹ NATO, *NATO Climate Change and Security Action Plan*, 14 de junio de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm?selectedLocale=en

Esta cantidad supera las emisiones de Reino Unido y Francia y equivale a 474 millones de vuelos de ida y vuelta entre Londres y Nueva York durante 8 años, o 59 millones de vuelos al año, muy por encima de los 38.9 millones de vuelos que hubo en 2019, el año con más vuelos en la historia reciente.¹⁰

Dicho de otra manera, esta estrategia empeoraría significativamente el cambio climático al resultar en un aumento considerable en actividades contaminantes. Además, asumir que existirá un conflicto no se refleja con la realidad, y puede ser lo que resulte en estos conflictos en primer lugar. En su análisis sobre los efectos de desastres climáticos en la conflictividad, el Grupo de Trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) encontró que su influencia es débil y que los conflictos están más determinados por las estructuras sociales y gubernamentales y las respuestas a los impactos del clima. En cambio, los motores de los conflictos tienden a ser formas de desarrollo que implican un uso insostenible de recursos, la inequidad, la marginación y los patrones históricos de desigualdad.¹¹

Lamentablemente, este enfoque no sólo no atiende las causas de la explotación, también puede ser un mecanismo por el que ésta continúe. Para Maritza Islas Vargas, la lógica militar aplicada al medio ambiente existe una amenaza, no en la explotación de recursos necesarios como combustibles, minerales, agua o tierra, sino en el caos asociado con su escasez. Esto genera una excusa para intervenir en territorios con amplia disponibilidad de estos recursos “escasos”, y convierte a estos territorios en zonas de conflicto y a los actores que resisten su explotación en objetivos de guerra o enemigos potenciales contra los que se puede hacer uso de la fuerza.¹² Así, la securitización del medio ambiente evita modificar el tipo de prácticas que generan esta degradación, y en cambio pone el énfasis sobre mantener el *status quo*, incluso si es éste el que da origen a los conflictos y la explotación en primer lugar.

El cambio climático requerirá de muchas reformas, tanto para modificar formas de producción insostenibles como para que las zonas y países más vulnerables a los fenómenos naturales sean más resilientes ante estos. Sin embargo, lejos de ayudar a que se lleven a cabo estas reformas, lo que hace la militarización del cambio climático es mantener un *status quo*, incluso si este es insostenible, y ver las consecuencias de estos fenómenos como posibles amenazas a la seguridad del Estado.

¹⁰ Ho-Chih Lin, Nick Buxton, et al, *El Clima Bajo Fuego Cruzado*. Transnational Institute, 2023. Disponible en: <https://www.tni.org/files/2023-10/NATOs%20Climate%20Crossfire%20Report-TNI-ES.pdf>

¹¹ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, 2022. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

¹² Maritza Islas Vargas, “Militarización y cambio climático: una mancuerna peligrosa”, *Nexos*, 23 de enero de 2023. Disponible en: <https://medioambiente.nexos.com.mx/militarizacion-y-cambio-climatico-una-mancuerna-peligrosa/>

La visión que se adopta sobre las personas refugiadas por cuestiones climáticas es un ejemplo de ello: lejos de verlos como víctimas de los efectos adversos del cambio climático que los gobiernos deben apoyar, las presenta como una amenaza para la seguridad nacional, es decir, para el Estado y su población, y con ello justifica el uso de la fuerza en su contra.

En países en desarrollo también han ocurrido procesos de militarización verde, que responden más a la falta de capacidad de las instituciones civiles para proteger a sus recursos naturales de la explotación ilícita, aunque también adoptan un enfoque basado en la securitización, en este caso presentando a los recursos como un patrimonio nacional o a su protección como necesaria para la seguridad nacional. Un ejemplo de ello es el caso de Colombia, que definió en su Política de Seguridad y Defensa 2018 – 2022 que los cuerpos de agua, la biodiversidad y el medio ambiente son recursos estratégicos, y que su protección era de interés nacional. Con ello, presentó su protección como una materia de seguridad nacional en la que era legítimo hacer uso de militares para perseguir delitos ambientales. El resultado fue que para 2020, 22 mil elementos militares participaban en la persecución de estos delitos.¹³ Si bien es importante que estos países persigan delitos ambientales para proteger a sus ecosistemas con una importancia tan grande como la selva amazónica colombiana, adoptar un enfoque que vea a toda actividad humana dentro de estos ecosistemas como un delito ambiental es peligroso.

Esto es notable en los casos de otros países en desarrollo, como India, Nicaragua, Camerún, República Democrática del Congo y Sudáfrica, donde las autoridades se han justificado en la falta de capacidad de sus cuerpos civiles para usar a militares en tareas de conservación, persecución de delitos ambientales y protección de áreas naturales protegidas o parques nacionales. En estos casos, las políticas han sido problemáticas porque tienden a suponer que los recursos naturales o las áreas protegidas deben estar alejadas de cualquier actividad humana, poniendo en una misma bolsa a actividades como la minería o tala a gran escala con otro tipo de actividades a menor escala como la agricultura para autoconsumo. Esto contrasta con enfoques que buscan que los seres humanos tengan un equilibrio con la naturaleza, y que tienden a atender mejor las causas de la degradación. En los delitos ambientales, por ejemplo, las causas con frecuencia son la pobreza, la marginación y la falta de oportunidades de desarrollo, algo que la militarización no atiende. Las políticas militarizadas tienden a atender las consecuencias, pero no las causas de la degradación, excluir a comunidades locales en el diseño de las medidas, y hacer un uso desproporcionado de la fuerza.¹⁴

¹³ Juan Carlos Garzón, Catalina Riveros Gómez y Paula Andrea Tobo, *Fuerzas Militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades*, Fundación Ideas para la Paz, septiembre de 2020. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

¹⁴ *Ibidem*.

Además, tienden a exacerbar la violencia y generar ciclos de los que es difícil escapar. Un caso significativo se ubica en Sudáfrica, en donde se recurrió a la militarización de sus cuerpos de guardabosques en el Parque Nacional Kruger con el objetivo de terminar con la caza furtiva de rinocerontes blancos desde 2012. Esta política partía de ver a esta especie como un patrimonio de la nación, y a estos cazadores, muchos de ellos extranjeros, como un enemigo del Estado contra el que era legítimo utilizar la fuerza letal. Sin embargo, al no considerar las causas latentes de estos conflictos ni dar alternativas económicas a los cazadores, la militarización no terminó con la caza furtiva, e incluso dio origen a una carrera armamentista entre cazadores y guardabosques que aumentó la intensidad de la violencia. Además, la publicidad positiva sobre estos esfuerzos dio la impresión de que una mayor militarización no sólo era necesaria, sino también deseable, incluso cuando ésta no funcionaba.¹⁵

La militarización verde no resuelve los problemas latentes asociados con el cambio climático. Este enfoque no está basado en analizar las causas subyacentes de los efectos adversos del cambio climático como: la degradación, la deforestación, la erosión de suelos o la pérdida de la biodiversidad; ya que la propia militarización verde se basa en modelo de desarrollo que genera emisiones de GEI. De esta manera, las políticas de carácter militar en materia ambiental toman un enfoque parcial, que lejos de atender las causas estructurales que permitan desarrollar mejores políticas de adaptación y mitigación, contribuyen a empeorar más este problema, pues las FFAA, desde su origen, son instituciones que generan altos índices de GEI.

La militarización verde en México

La militarización en México comenzó con la participación de las FFAA en tareas de seguridad, y con discursos que desde la década de 1980 presentaban al crimen organizado como una amenaza a la seguridad nacional que sólo podía ser enfrentado por las FFAA. Fue la creciente adopción de este discurso la que eventualmente llevó al expresidente Felipe Calderón a declarar la “guerra contra el crimen organizado” en 2006, lo que implicó un despliegue generalizado de las FFAA en el país y una militarización de la seguridad pública que ha sido profundizada por todos los gobiernos subsecuentes.¹⁶ En este último gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha militarizado todo tipo de tareas civiles a las FFAA, desde la administración de puertos y aduanas hasta el control migratorio y la construcción de megaproyectos.

¹⁵ Elizabeth Lunstrum, *op. cit.*

¹⁶ Ignacio Cano, “Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política”, citado en Lisa María Sánchez Ortega. *La militarización de la Seguridad Pública en México y sus fundamentos legales*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MEX.pdf>

Para ello, ha recurrido con cada vez mayor frecuencia a discursos militaristas, que presentan a las FFAA como más capaces, honestas y eficientes que sus contrapartes civiles.¹⁷ Este tipo de discursos de corte militarista, como el discurso que presentaba al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, han sido fundamentales para promover la militarización de la administración pública.

A diferencia de la seguridad u otras tareas de la administración y la vida pública, las tareas relacionadas con el medio ambiente han visto una participación más limitada, aunque no por ello deja de ser preocupante por la creciente asignación de estas tareas y presupuestos a las FFAA. Desde 1992 el Manual de Operación General de la SEDENA contemplaba programas para combatir la contaminación ambiental como funciones que correspondían a las direcciones generales de Ingenieros, Sanidad, Materiales de Guerra, Transportes Militares y Fábricas de Seguridad Nacional,¹⁸ desde 1993 la SEDENA opera viveros forestales,¹⁹ y en 1995 se le incluyó dentro de las dependencias que participarían en el Programa Nacional de Reforestación,²⁰ sin embargo, es con la militarización de la seguridad que ha ocurrido una participación más notoria de las FFAA en tareas relacionadas con la política medioambiental.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007 – 2012 estableció que detener y revertir el deterioro ambiental acumulado es una tarea prioritaria para la seguridad nacional.²¹ Esto permitió celebrar algunos convenios de colaboración entre la SEDENA, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para tareas como la reforestación, la operación de viveros forestales y la preparación para incendios forestales. También en 2012 se publicó la Ley General de Cambio Climático, que reestructuró a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), un mecanismo permanente que coordina las acciones de la Administración Pública Federal en la materia, para incluir a la Secretaría de Marina (SEMAR). Si bien esto no implicó una función adicional para la SEMAR, su incorporación en la CICC implica un paso importante para la subsecuente incorporación de la Marina en la política ambiental.

¹⁷ Alejandro Ravelo, *La militarización de la vida y la seguridad pública, amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México: Entre la militarización y el militarismo*, MUCD, 2023. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/1.-Mexico-entre-la-militarizacion-y-el-militarismo.pdf>

¹⁸ DOF, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1992. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4684752&fecha=01/09/1992#gsc.tab=0

¹⁹ Editorial Gea, "Vivero Militar de Temamatla", *Revista Militar Armas*, 21 de diciembre de 2020. <https://www.editorialgea.com.mx/vivero-militar-de-temamatla/>

²⁰ Gustavo A. Del Ángel-Mobarak, *La Comisión Nacional Forestal en la historia y el futuro de la política forestal de México*, CIDE, 2012. <https://www.conafor.gob.mx/biblioteca/documentos/Conafor-en-la-historia-y-futuro-de-Mexico.pdf>

²¹ Información obtenida por medio de las solicitudes de información con número de la Plataforma Nacional de Transparencia 330026722003696; 0001600377420; 0000700322620

Las propias instituciones castrenses también comenzaron a adoptar estos enfoques hacia su interior. El 27 de marzo de 2009 se publicó el Manual de Organización General de la SEDENA, que indicaba que una de las funciones del Estado Mayor era la de establecer “programas destinados a la conservación y protección del medio ambiente, coordinando su aplicación en el ámbito de su competencia” mientras que otra función genérica de las distintas Direcciones Generales era la de “proponer programas tendientes al cumplimiento de la normatividad relativa a la preservación del medio ambiente y a la disposición final de residuos peligrosos”.²² Estos cambios respondieron a una inclusión más activa de las FFAA en temas ambientales, principalmente para actividades no cinéticas como la reforestación, lo que resultó en la construcción y puesta en marcha de 20 nuevos viveros forestales militares en el sexenio.²³ Si bien no es problemático que realicen actividades no cinéticas como éstas, este tipo de tareas pueden darse en detrimento de las instituciones civiles encargadas de estas tareas o limpiar la imagen de militares para justificar una expansión presupuestal y funcional, un efecto que se da de manera más clara en otros sexenios.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, la concepción de la seguridad ambiental quedó plasmada en diversos documentos programáticos. En el Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 ya consideraba a la protección del medio ambiente como parte de la seguridad nacional. El programa establece cuatro objetivos, en donde uno de ellos identificaba al cambio climático entre las tendencias globales que podrían incidir sobre la estabilidad del Estado mexicano, la seguridad del país y la gobernabilidad del sistema internacional en el mediano y largo plazo. Entre los riesgos concretos, el programa identificó posibles impactos sobre la seguridad alimentaria, la gestión del agua y la frecuencia de pandemias y otros riesgos sanitarios,²⁴ sin mencionar directamente las implicaciones de esto para tareas concretas que realizarían las FFAA. El programa fue pionero en la incorporación explícita de las afectaciones que el cambio climático y la degradación ambiental podían tener para la seguridad nacional.

Con respecto a tareas concretas durante este sexenio, la participación militar en la política ambiental estuvo enfocada en tareas de reforestación, apoyo en tareas de protección a especies vulnerables y la persecución de delitos ambientales, aunque en un menor grado que en países como Colombia. Un ejemplo es un convenio firmado el 15 de enero de 2013 entre la SEDENA y la CONAFOR con el objetivo de cooperar en acciones de reforestación y producción de plantas forestales. Para esta función, la SEDENA recibió \$216 mil 946 millones de pesos para producir plantas de clima templado frío, tropical y árboles de frutales así como darle mantenimiento

²² DOF, *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, DOF, 27 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5085246&fecha=27/03/2009

²³ SEDENA, Informe de rendición de cuentas 2006 - 2012. Libro blanco Pro Árbol, 30 de noviembre de 2012. Disponible en: https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Libros_Blanco_2007-2012/SDN-LB-02.pdf

²⁴ DOF, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0

a plantas forestales.²⁵ Otro convenio fue el celebrado con la SEMARNAT, donde la SEDENA recibió \$2 millones 800 mil pesos para llevar a cabo un proyecto de reintroducción de la población de borrego cimarrón en Chihuahua.²⁶ La SEDENA también aumentó su participación en operativos para atender la tala ilícita de árboles, una actividad que se volvió mucho más rentable para organizaciones criminales en este sexenio.²⁷

En la SEMAR, por su parte, este enfoque se reflejó en una participación más activa en la persecución de delitos ambientales y protección de especies marinas vulnerables. Por ejemplo, en 2014 la SEMAR celebró un convenio de colaboración con la SEMARNAT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para vigilar zonas marítimas y cuidar a la totoaba y la vaquita marina. El convenio implicó transferir \$80 millones de pesos a la SEMAR para la adquisición de ocho patrullas marinas, y resultó en por lo menos dos operativos integrales para proteger a la vaquita marina y nueve para combatir el tráfico ilegal de la totoaba, los cuales resultaron en el aseguramiento de 4.5 toneladas de productos pesqueros, 27 buches de Totoaba y 24 embarcaciones de pesca furtiva.²⁸ A pesar de estas inversiones, el programa no tuvo efectos claros para reducir la explotación de estas especies.

Esta tendencia, de introducir el tema ambiental dentro de los programas sin que esto se refleje en cambios tan sustanciales con respecto a las tareas que realizan, continuó en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020 – 2024 no incluyó consideraciones nuevas sobre el tipo de acciones que las FFAA deben tomar en materia ambiental. Sin embargo, en 2022, la SEDENA incorporó al cambio climático como uno de los principales factores que incrementan los riesgos por fenómenos naturales en el país en su lista de riesgos para el Plan DN-III-E.²⁹ Esta acción reconocía también que el cambio climático podría tener repercusiones en el orden, la paz pública, la gobernabilidad, el desarrollo y, eventualmente, la seguridad pública de México.³⁰ Esto último es peligroso, pues implica adoptar una visión de la seguridad ambiental que abre la puerta a recurrir al uso de la fuerza para mantener el orden cuando ocurran fenómenos naturales y tengan un impacto social mayor.

²⁵ Información obtenida por la solicitud de información con el folio de la PNT 0000700322620

²⁶ Información obtenida por la solicitud de información con el folio de la PNT 0000700305320

²⁷ José Ignacio Montero Vieira, "Las Fuerzas Armadas mexicanas y su implicación en la defensa ambiental", *Boletín IEEE*, n.o 9, 2018: 730-43. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6467962>

²⁸ PROFEPA, "SEMAR, SEMARNAT Y PROFEPA Celebran Convenio de Colaboración para la Protección de los Ecosistemas y Recursos Naturales del País", *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, 21 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.gob.mx/profepa/prensa/semar-semarnat-y-profepa-celebran-convenio-de-colaboracion-para-la-proteccion-de-los-ecosistemas-y-recursos-naturales-del-pais?idiom=es>

²⁹ El Plan DN-III-E es un operativo militar de la SEDENA para realizar todo tipo de tareas de protección y auxilio a la población civil en caso de que ocurran desastres naturales.

³⁰ Eduardo Murillo, "Actualiza la Sedena el Plan DN-III-E para atender la crisis del cambio climático", *La Jornada*, 3 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/10/03/politica/actualiza-la-sedena-el-plan-dn-iii-e-para-atender-la-tesis-del-cambio-climatico/>

La administración de López Obrador extendió las tareas de reforestación al incluir a los elementos del Ejército en el programa Sembrando Vida, el cual está dirigido a personas que sean propietarias de 2.5 hectáreas y vivan en localidades marginadas. Las personas beneficiadas reciben un apoyo mensual directo de \$5,000 pesos a cambio de que utilicen estas hectáreas para producir distintos productos agroforestales, los cuáles son transferidos desde otros viveros forestales, para reducir la pobreza y reforestar estas regiones.³¹ Este programa tuvo una participación activa del Ejército, principalmente por el uso de sus viveros forestales. Para 2022, más de 272 millones de árboles frutales y maderables habían sido producidos en los 31 viveros forestales militares, los cuáles luego eran transferidos a la Secretaría del Bienestar.³²

De igual forma, durante el sexenio de López Obrador se facultó a la Guardia Nacional (GN) a perseguir delitos ambientales, siguiendo sobre la línea de la gendarmería ambiental, un cuerpo que estaba dentro de la Policía Federal encargado de perseguir este tipo de delitos. Con la eliminación de la Policía Federal, el cuerpo de la gendarmería ambiental, que había nacido en 2016 y estaba encargada de estas tareas, también se desintegró y la GN, casi totalmente integrada por militares, absorbió, en teoría, estas tareas. Esto ha llevado a enfrentamientos entre elementos de la GN con diversos grupos sociales en esta tarea. En 2022, por ejemplo, ocurrió un enfrentamiento armado entre civiles por el control de la tala ilegal en Chihuahua, al que acudieron elementos de la GN y el Ejército, y que resultó en la detención de 12 personas.³³

También ha habido propuestas que reflejan un interés por involucrar más a estas corporaciones en la atención a delitos ambientales. A finales de 2023, se aprobó en la Cámara de Diputados una iniciativa para darle a la GN las facultades de inspección y vigilancia ambiental. Si bien aún no se ha aprobado en el Senado, esta iniciativa le permitiría a la GN participar en la prevención de la tala y la caza ilegal, el tráfico de especies y los asentamientos irregulares, así como su cooperación con la PROFEPA en la vigilancia de áreas naturales protegidas.³⁴ Si consideramos que actualmente está en discusión una reforma constitucional para que la SEDENA controle administrativamente a la GN y la convierta en una cuarta rama de la fuerza armada, la militarización de estas tareas podría ser aún más profunda.

³¹ Secretaría de Bienestar, "Programa Sembrando Vida", *Gobierno de México*, 6 de noviembre de 2020. Disponible en: <http://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>

³² Edgar Guzmán Uribe, "Viveros de Sedena dan árboles para Sembrando Vida; 272 millones, en 2 años", *Ángulo 7*, 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.angulo7.com.mx/2022/nacional/viveros-de-sedena-dan-arboles-para-sembrando-vida/422076/>

³³ Redacción El Universal, "Se enfrentan militares contra grupos de tala clandestina en Guachochi, Chihuahua; hay 12 detenidos", *El Universal*, 21 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/se-enfrentan-militares-contra-grupos-de-tala-clandestina-en-guachochi-chihuahua-hay-12-detenidos/>

³⁴ Redacción, "Guardia Nacional en Áreas Naturales Protegidas", *Canal del Congreso*, 27 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/17342/Guardia_Nacional_en_reas_Naturales_Protegidas

En este sexenio, la SEMAR también intensificó sus tareas para la protección de la totoaba y el manatí. Entre 2019 y 2022, reportó haber realizado inspecciones a 2,042 buques menores y 12,314 embarcaciones, así como haber asegurado 744 redes. Además, en enero de 2023 el secretario de la Marina reportó que la corporación desarticuló el “Cártel de la Totoaba”, que manejaba el tráfico de esta especie.³⁵ Adicionalmente, se reformó la Ley Orgánica de la Armada para aumentar las funciones de la SEMAR en materia de prevención y persecución de la contaminación de los mares, y celebró un convenio con la SEMARNAT y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) con el objetivo de que la Marina realice tareas en materia de inspección, vigilancia y protección de áreas naturales protegidas marinas;³⁶ sin embargo, estas tareas no han contribuido a proteger a la vaquita marina, cuya población ha bajado de 30 ejemplares en 2018 a 13 individuos para 2023.³⁷

Los efectos de la militarización verde en México

La militarización verde en México ha estado limitada a la persecución de delitos ambientales y el apoyo en programas de reforestación. Aunque no trascendió su influencia directa sobre la construcción de la política ambiental, sí ha tomado un papel significativo debido a las nuevas funciones que se les asignan a las FFAA en esta esfera. Muestra de ello es que distintos Programas Sectoriales como el de Defensa Nacional o el propio Plan DN-III-E, así como varios convenios de colaboración contemplan que la protección del ambiente y el cambio climático como materias importantes para la seguridad nacional.

La adopción de este enfoque es preocupante, ya que la experiencia de otros países muestra que las FFAA no tienen los conocimientos técnicos para desarrollar e implementar políticas medioambientales, pues tienden a abordar las crisis ambientales con el uso de la violencia, sobre todo al momento de mantener el orden ante los siniestros o bien para reprimir protestas sociales que están en contra de los megaproyectos de desarrollo que afectan los ecosistemas. En ese sentido, adoptar un enfoque militarizado para la política medioambiental genera violencia al reprimir movimientos sociales que defienden el territorio e incluso emplear a las FFAA podría igualmente escalar la violencia alrededor de los delitos ambientales.

³⁵ Redacción, “La Semar desarticula al Cártel de la Totoaba por pesca ilegal de la vaquita marina; hay siete detenidos”, *LatinUS*, 3 de enero de 2023. <https://latinus.us/2023/01/03/cartel-totoaba-afectaba-california-vaquita-marina-desarticulado-semar/>

³⁶ Información obtenida por medio de la solicitud con folio de la PNT 330026722003697.

³⁷ Verónica Santamaría, “Vaquita marina: gobierno de AMLO abandonó desde 2021 proyecto esencial para su conservación”, *Animal Político*, 1 de mayo de 2024. Disponible en: <https://animapolitico.com/sociedad/vaquita-marina-conservacion-abandono-gobierno-amlo>

Una creciente adopción de los enfoques de seguridad climática también podría ser peligrosa, ya que permitiría que se intensifique la participación de las FFAA en este tipo de tareas ante la necesidad de enfrentar riesgos a la “seguridad nacional” asociados con el cambio climático. Ante la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos naturales podría haber una mayor presencia militar presentada como temporal pero que después se podría volver permanente. Un ejemplo de ello es el caso de la devastación tras el paso del huracán Otis, donde luego de que los elementos de la GN fueron desplegados en Guerrero para apoyar con estas tareas, el estado pasó a ser el que cuenta con mayor cantidad de cuarteles de la GN.³⁸

El fortalecimiento de las FFAA y su participación en tareas civiles asociadas con el medio ambiente, ya está teniendo efectos graves. Para empezar, la militarización de las instituciones civiles y de las tareas de protección ambiental se ha visto reflejada en un menor presupuesto para las dependencias que tienen la capacidad y obligación de realizar esta tarea. Entre 2014 y 2022, el presupuesto de la SEMARNAT destinado a protección ambiental bajó en más de la mitad, pasando de \$45 mil 681 millones de pesos a \$21 mil 259 millones de pesos. Todo esto conduce a una menor capacidad de las autoridades civiles -quienes tienen la capacidad técnica para atender estas tareas- y genera un panorama donde se eliminan otros programas de conservación.

El problema de la vaquita marina es un ejemplo claro de ello. Aunque en general los programas no han tenido los efectos esperados para proteger a estas especies, la experiencia internacional muestra que los programas de conservación de especies más exitosos tienden a incluir a distintos actores interesados, con el objetivo de que se reconozca la multitud de factores que están llevando hacia los riesgos para una especie específica y se diseñen programas integrales que incluyan a estos actores.³⁹ En el caso de la vaquita marina, la situación de conservación tiende a venir de la demanda por la totoaba, la cual lleva a que se utilicen redes que acaban lastimando a las vaquitas marinas. Muchos programas, por ello, se han integrado con la sociedad civil, buscando que sean las comunidades pesqueras las que adopten prácticas sostenibles, ello a partir de la capacitación y experiencia técnica que tienen dependencias civiles como la SEMARNAT, la PROFEPA o la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

³⁸ Redacción AP, “El Acapulco post-Otis estará plagado de cuarteles de la Guardia Nacional”, *AP News*, 7 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://apnews.com/world-news/general-news-4ab85aae1378a9f5e8147a26cf52320a>

³⁹ Callum Brockett, et al. “Best Practice Mechanisms for Biodiversity Conservation Law and Policy”, *Cambridge Prisms: Extinction* 1, 2023. <https://doi.org/10.1017/ext.2023.14>

Lamentablemente, la militarización está llevando al abandono de este tipo de programas, por una mayor persecución de delitos ambientales. Por dar un ejemplo, en 2021 el gobierno eliminó el programa “Eliminación Artes Pesca Fantasma en el Alto Golfo de California”, que estaba a cargo de la SEMARNAT y buscaba proteger a la totoaba y la vaquita marina. Este programa estaba coordinado con organizaciones de sociedad civil y comunidades pesqueras locales, y desde 2016 logró el retiro de 1300 artes (o herramientas) de pesca, que mataban accidentalmente a las vaquitas marinas. Desde el año en que se eliminó este programa, ni la SEMARNAT ni la SEMAR ni otras dependencias civiles han hecho pública la información sobre la cantidad de artes aseguradas.⁴⁰

Haciendo una comparativa entre el sexenio de Enrique Peña Nieto y el de López Obrador, ya que este último no ha hecho público los datos del presupuesto que ha ejercido la Marina para estas tareas, podemos observar una diferencia sustancial entre el presupuesto destinado para la persecución de delitos ambientales y los programas de desarrollo sostenible. En 2014, la Marina recibió \$80 millones de pesos de la SEMARNAT y la PROFEPA para adquirir ocho embarcaciones y realizar patrullajes, los cuales resultaron en dos operativos para proteger a la vaquita marina y nueve para combatir el tráfico ilegal de la totoaba.⁴¹ En contraste, entre 2021 y 2023 la SEMARNAT destinó poco más de \$25 millones de pesos de inversión social con el objetivo de modificar los comportamientos de la población local y sus prácticas económicas de pesca para ser más amigables con el ecosistema.⁴² Este tipo de programas, enfocados en dar alternativas a esta población para evitar la sobreexplotación, deberían ser la regla, y lamentablemente la militarización limita la construcción de estas alternativas.

Algo similar ocurrió con programas para adaptación y mitigación del cambio climático durante 2024. En este año, en el Presupuesto de Egresos, bajo el anexo 16 de recursos para la adaptación y mitigación del cambio climático, el gobierno le entregó \$126 mil millones de pesos a la SEDENA por concepto de la Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya, así como otros Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros. En comparación, la SEMARNAT sólo recibió \$7 mil 158 millones de pesos para realizar actividades vinculadas a la mitigación del cambio climático.⁴³ Incluso si estos proyectos de Transporte Masivo tuvieran un impacto en reducir las emisiones de GEI, este no es su principal objetivo, y muchos de ellos tendrán un impacto grave sobre su medio ambiente.

⁴⁰ Verónica Santamaría, “Vaquita Marina: Gobierno de AMLO Abandonó Proyecto Para Su Conservación”.

⁴¹ “SEMAR, SEMARNAT Y PROFEPA Celebran Convenio de Colaboración”, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

⁴² Gobierno de México, “Plan de Acción de Cumplimiento del Gobierno de México para Prevenir la Pesca y el Comercio Ilegal de Totoaba, sus Partes y/o Derivados, en Protección a la Vaquita Marina”, 8 de agosto de 2023, 73 y 74. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/830273/Plan_de_Accion_CITES-Versi_n_P_blica.pdf

⁴³ Cifras en pesos de 2023. Cálculo obtenido de “El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero” de MUCD. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/Negocio2.0.pdf>

También usando la excusa de proteger al medio ambiente este gobierno le ha entregado concesiones y aumentos presupuestales importantes a la SEDENA. De acuerdo con las filtraciones de *Guacamaya Leaks*, el gobierno tenía el plan de realizar varias reformas a las leyes generales de Equilibrio Ecológico y Bienes Nacionales para extender de 50 a 99 años la concesión del Parque Nacional del Jaguar a la SEDENA, un parque que incluye tanto un área natural protegida como una zona arqueológica.⁴⁴ Aunque este plan no prosperó directamente, actualmente la SEDENA sigue operando en esta zona como parte de sus actividades económicas vinculadas con el proyecto.

La idea de las FFAA como protectoras del ambiente, supuestamente reflejada en leyes y planes nacionales de desarrollo también se contradice con el rol que han tomado con respecto a muchos megaproyectos durante la administración de López Obrador. Por lo menos en los últimos tres sexenios, esto ha implicado por un lado reprimir a movimientos sociales opuestos a proyectos de infraestructura, así como a la criminalización y persecución de las personas defensoras. De acuerdo con el “Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México” del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), en 2022 el 45% de las agresiones contra defensores ambientales fueron por autoridades del Estado.⁴⁵ Por otro lado, Amnistía Internacional reconoce que desde hace años la militarización ha sido un aspecto fundamental en la criminalización y detención de las movilizaciones en contra de megaproyectos, y ha documentado casos de criminalización de la protesta y violaciones a derechos humanos, donde han participado desde la GN hasta la Marina.⁴⁶

Hay un problema serio con respecto a proyectos en los que ya están involucradas las FFAA, que tendrán un impacto directo sobre el medio ambiente y que se contradicen con los objetivos manifiestos de estas tareas. Con esto, el gobierno ha ido más allá de usar la militarización para proteger o perseguir a opositores de proyectos de infraestructura. Ha declarado que el desarrollo de estos es de interés nacional y les ha entregado a militares la construcción de megaproyectos de infraestructura como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la refinería Dos Bocas y el Tren Maya.

⁴⁴ Juan Luis Ramos, “4T perfila concesionar a Sedena el Parque Nacional del Jaguar en Quintana Roo”, *El Sol de México*, 13 de octubre de 2022. <https://www.elsolde-mexico.com.mx/finanzas/guacamaya-leaks-4t-perfila-concesionar-a-sedena-el-parque-nacional-del-jaguar-en-quintana-roo-9028950.html>

⁴⁵ CEMDA, “Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México, 2021”, CEMDA, 2022. Disponible en: <https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/cemda-informe-2021/>

⁴⁶ Amnistía Internacional, “México: Tierra y ¿Libertad? Criminalización de Personas Defensoras de Tierra, Territorio y Medio Ambiente”, Amnistía Internacional, 2023. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/7076/2023/es/>

Estos proyectos tendrán su propio impacto sobre el ambiente, además de que buscan atraer mayor inversión y actividad económica, sin considerar cómo eso puede generar más emisiones y tener impacto sobre las regiones en las que se van a desarrollar. La declaración de que su elaboración es de interés nacional también permitió al gobierno acelerar la aprobación de los permisos, por ejemplo, de las manifestaciones de impacto ambiental, antes de que las investigaciones sobre sus impactos se realizaran de manera integral. Como resultado, muchos de estos proyectos tendrán impactos graves sobre el medio ambiente.

Por ejemplo, se ha documentado que sólo en la construcción del tramo 5 del Tren Maya se han afectado a 122 cavernas subacuáticas, con contaminación de cemento, aceite y óxidos que no sólo afectarán a las cavernas, sino que también podrían llegar a tener un impacto sobre el mar y los ecosistemas más amplios. Lo que es más, el gobierno les ha entregado la administración y posibles ganancias de estos proyectos con el objetivo explícito de asegurar que estos proyectos permanezcan de manera transexenal. Bajo este sistema, incluso si se determinara que los proyectos están teniendo efectos catastróficos sobre el medio ambiente, las FFAA están incentivadas porque avancen a costa de estos efectos o de sus efectos a largo plazo sobre las emisiones del país.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno” elaborada por MUCD. En esta serie, se examina cómo la militarización ha ido más allá de la esfera de la seguridad pública, penetrando otras áreas de la administración pública. Este fenómeno altera el diseño constitucional del Estado mexicano, poniendo en riesgo el funcionamiento del gobierno civil y, en consecuencia, afectando el funcionamiento efectivo de la democracia.

Dirección General: Lisa Sánchez

Coordinación: Jonathan De Vicente Encarnación

Autor: Alejandro Ravelo Sierra

