

**Militarización de la seguridad  
pública en América Latina**  
*Casos Brasil, Chile, Colombia,  
El Salvador y México*

Esta publicación forma parte de los trabajos del primer año del "Consortio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia" coordinado por MUCD. En esta serie, se examina la forma en la que las fuerzas armadas definen las políticas de seguridad en nuestros países, así el cómo de las dinámicas de autonomía, tensiones y alianzas entre autoridades militares y civiles han moldeado, directa o indirectamente, la militarización de la seguridad pública en: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México.

**Dirección General:**

Lisa Sánchez

**Coordinación:**

Jonathan De Vicente

**Autor(es):**

- > **Brasil:** Ignacio Cano y Catarina Thuin
- > **Chile:** Lucía Dammert, Pascual Cortés y Manuela Gil Valles
- > **Colombia:** Catalina Miranda e Isaac Morales
- > **El Salvador:** Roberto López
- > **México:** Gerardo Álvarez



# PRÓLOGO

La militarización de la seguridad pública en América Latina es un fenómeno creciente que está adquiriendo nuevas expresiones. Esta tendencia genera preocupación por sus efectos en el aumento de la inseguridad y las violencias, la vigencia de los derechos humanos – particularmente de grupos vulnerables–, el debilitamiento de las instituciones civiles y la erosión del Estado de derecho y la democracia. En este sentido, la militarización forma parte de una preocupación más amplia respecto al uso de políticas de seguridad punitivas para concentrar el poder y consolidar regímenes autocráticos. Por ello, tanto la militarización como la securitización de las agendas políticas de nuestros países plantean desafíos significativos para el futuro de la región.

Es en este contexto que, en 2024, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), con el apoyo de la Fundación Ford y las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF), lanzó la presente iniciativa con el interés de analizar la militarización desde una perspectiva regional y plantear alternativas a este modelo de seguridad que está ganando terreno en nuestros países. Así, el Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia nace con dos objetivos puntuales:

- 1) Generar un entendimiento común sobre la militarización en la región, identificando los actores que la impulsan y los impactos que produce en nuestros países; y
- 2) Visibilizar las experiencias regionales de resistencia frente a este fenómeno, destacando los controles y acciones alternativas que se pueden proponer desde la sociedad civil y la academia para transitar hacia políticas de seguridad más efectivas y apegadas a los principios civilistas, democráticos y de derechos humanos.

Frente a este escenario, es necesario plantear respuestas contundentes, creativas y realistas a nivel regional que permitan comprender cabalmente lo que está ocurriendo en nuestros distintos países en materia de militarización y proponer alternativas viables de seguridad que sean compatibles con la democracia y sirvan para consolidarla.

En este sentido, esta serie de documentos de trabajo debe entenderse como un punto de partida, más que como un diagnóstico exhaustivo de los procesos de militarización de la seguridad pública de los países representados en el Consorcio: Brasil, Chile, Colombia y El Salvador. Resulta fundamental continuar documentando, actualizando y ampliando el conocimiento sobre la militarización de la seguridad pública en América Latina, especialmente en un contexto de constantes transformaciones en las agendas de seguridad, así como en las dinámicas políticas y geopolíticas de la región.



# MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN BRASIL

Ignacio Cano & Catarina Thuin

---

## INTRODUCCIÓN

La militarización de la seguridad pública en América Latina a lo largo del siglo XXI ha sido destacada por diversos autores (Robledo Hoecker 2022). Sin embargo, la militarización de la seguridad no es un concepto unívoco o inequívoco. En la práctica, presenta algún grado de superposición con los conceptos de militarización del Estado o de la sociedad, militarismo y securitización (Silva & Pereira 2019).

En realidad, el concepto de militarización de la seguridad tiende a estar compuesto por dimensiones diversas (Cano & Dammert, en prensa) en las que sería muy extenso entrar en detalle en el presente trabajo. En consecuencia, adoptamos aquí de manera general el significado de militarización de la seguridad como un proceso de erosión de la diferenciación entre seguridad externa o nacional, por un lado, y seguridad pública o interna, por otro. Esta aproximación de las dos esferas se puede dar a través de uno o ambos de los siguientes fenómenos: a) *policialización de los ejércitos*, que acaban desarrollando tareas de seguridad pública; o b) *militarización de las policías*, que adoptan estructuras, estrategias, equipamientos o valores propios del mundo castrense.

En Brasil, la noción de militarización de la seguridad ha sido utilizada de manera polisémica para referirse a objetos diferentes, entre ellos:

1. La naturaleza y estructura militar de una buena parte del sistema de justicia criminal o de seguridad pública brasileño, con énfasis en las policías militares (Valente 2012).
2. Operaciones policiales que siguen tácticas y estrategias propias de instituciones bélicas, especialmente en favelas y territorios marginales (Da Silva 2010).
3. Participación directa de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (Zaverucha 2000).
4. Abordaje que prioriza la seguridad como forma de enfrentar problemas sociales, un concepto análogo al de securitización (Silva and Pereira 2019).

5. Una estrategia de “gobernanza de los pobres” como una forma de ejercicio del poder “que tiene como objetivo principal la población, como forma más importante de saber la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad”<sup>1</sup> (Foucault 2010 apud Farias et al. 2020). Desde esta perspectiva, la militarización iría mucho más allá del campo tradicional de la seguridad.

Como puede verse, el concepto, utilizado fundamentalmente por sus detractores, se aplica a realidades muy diferentes entre sí. Por otra parte, aunque el concepto sugiere la existencia de un proceso en el que la realidad se va modificando, muchos autores lo usan para describir un escenario de carácter más o menos permanente en el país.

Este texto intenta analizar la militarización de la seguridad pública en Brasil a partir de dos elementos. Uno es el grado en que el sistema de seguridad pública en el país sigue un modelo militarizado. Y el otro, complementario, es el grado en que las fuerzas armadas han sido involucradas directamente en funciones de seguridad pública, sustituyendo o complementando a las policías.

---

<sup>1</sup> Desde el punto de vista de estas autoras, “militarización” sería una estrategia de control social dirigida a los pobres y a los grupos vulnerables, dentro de la cual los dispositivos de seguridad serían un instrumento entre otros. Así, por ejemplo, estas autoras incluyen la reducción del presupuesto social o el golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff como otros ejemplos del proceso de militarización.

# 1. MILITARIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA BRASILEÑO

El hecho de que la estructura de seguridad pública en Brasil está basada, al menos en parte, en un modelo militar es algo que no se discute, fundamentalmente debido a la presencia y a la importancia de las policías militares.

Las policías militares fueron reorganizadas durante la dictadura militar por el Decreto-Ley nº 667 de 1969. Este decreto creó la Inspectoría General de las Policías Militares (IGPM), un órgano del Estado Mayor del Ejército Brasileño que tenía como misión el control y la fiscalización de las policías, además del establecimiento de normativas para las mismas. El objetivo estratégico del gobierno militar fue centralizar a las policías militares, colocándolas bajo el control de las fuerzas armadas y evitando una excesiva autonomía de los estados. Además, se buscaba que las policías desempeñasen una función de seguridad nacional en defensa del régimen, como efectivamente sucedió.

Durante la transición democrática posterior a la larga dictadura militar muchos esperaban que el nuevo gobierno civil acometiera una reforma profunda del sector seguridad, tanto de la seguridad externa como de la interna. Eso, por diferentes motivos, nunca sucedió (Bitencourt 2022). Todos los analistas coinciden en que la estructura de la seguridad brasileña salió prácticamente inalterada de la transición democrática y muchos atribuyen los males posteriores a esa falta de reforma (Peralva 2000; Soares 2000).

La Constitución de 1988 adoptó un modelo de policía híbrido, en el cual a la policía militar de cada uno de los estados le corresponde la función de patrullaje y de preservación del orden público (artículo 144, párrafo 5º) mientras que a la policía civil de cada estado le cabe la misión de policía judicial (art. 144, párrafo 4º). Fueron incluidas también en este artículo constitucional diversas policías federales (Policía Federal, Policía Rodoviária Federal, Policía Ferroviaria Federal), todas ellas civiles, pero su papel es mucho más restringido en función de su reducido tamaño y de sus competencias específicas o limitadas a algunos delitos<sup>2</sup>. En consecuencia, el modelo híbrido con una policía de orden público y otra policía de investigación en cada uno de los estados no puede ser alterado sin una reforma constitucional.

---

<sup>2</sup> El número de efectivos de cada tipo de policía en Brasil para el año 2023 fue: 404 871 miembros en las policías militares; 95 908 en las policías civiles; 12 900 en la Policía Federal; y 12 889 en la Policía Rodoviária Federal (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024). La Policía Ferroviária Federal existe en el papel, pero no en la práctica.

La Constitución también designa a las policías militares y a los cuerpos de bomberos militares como fuerzas auxiliares y de reserva del ejército (artículo 144, párrafo 6º). Esto significa que en caso de guerra, estado de defensa o estado de sitio, las policías militares pueden ser subordinadas al Ejército Brasileño.

En la práctica, las policías militares son las organizaciones policiales con más miembros en el país, a mucha distancia de las policías civiles y, aún más, de las policías federales, como señalan los datos recogidos por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública anteriormente citados. Son además las que tienen más visibilidad, pues patrullan los espacios públicos. Las policías civiles, por su parte, solo pueden actuar, en principio, después de que se haya producido y denunciado una conducta ilegal.

Así pues, decir que las policías militares están “militarizadas” sería una tautología dada su naturaleza militar. Estas policías, entre otras cosas:

- a) tienen una estructura militar con un Estado Mayor a la cabeza;
- b) poseen cuarteles y batallones, es decir, tienen la capacidad de acuartelar a sus integrantes;
- c) poseen una entrada doble establecida jerárquicamente, con oficiales por un lado y soldados (“*praças*”) por otro;
- d) son juzgadas por la Justicia Militar cuando cometen presuntos delitos contra civiles;
- e) tienen prohibido el derecho de sindicalización y de huelga;
- f) poseen sistemas disciplinares inspirados en los de las fuerzas armadas (Cano & Duarte 2013);
- g) presentan doctrinas y valores que, en muchos casos, tienen su origen en los ejércitos, con la percepción de delincuentes como “enemigos” (Valente 2012).

En función de esas características de las policías militares, diversos autores han subrayado la militarización de la policía en el país (Zaverucha 2005; de Souza 2011). Por otro lado, cabe añadir que la inspiración de los modelos militares no es exclusiva de las policías militares. Así, por ejemplo, la Policía Civil de Río de Janeiro cuenta con un grupo de operaciones especiales (la *Coordenadoria de Recursos Especiais* – CORE por sus siglas en portugués) que posee vehículos blindados y apoyo aéreo de helicópteros, y desarrolla operaciones de alta letalidad que compiten con las del más conocido Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) de la Policía Militar de Río de Janeiro.

En relación a su vinculación, las policías militares brasileñas dependen de las Secretarías de Seguridad o de Defensa Social de sus respectivos estados, es decir, están sujetas al control civil. En Río de Janeiro, se extinguió la Secretaría de Seguridad en 2019, dando paso a una Secretaría de Policía Militar y a otra Secretaría de Policía Civil. De ese modo, las policías aumentaron su autonomía y retornaron al modelo tradicional de vinculación directa con el gobernador. En 2023 fue recreada la Secretaría de Seguridad, pero sin extinguir las respectivas secretarías de las dos policías.



La única vinculación orgánica de las policías militares con el Ejército Brasileño, al margen de situaciones excepcionales como guerras o estados de excepción, es la IGPM, anteriormente descrita y creada en 1969. Después de la democratización, el papel de la IGPM ha sido residual y no se puede hablar de interferencia de las fuerzas armadas sobre las policías militares, que han seguido bajo el mando directo de los respectivos gobernadores. Eso sí, el ejército siempre ha poseído y mantiene hasta hoy la capacidad de decidir qué tipos de armamento pueden adquirir y utilizar las policías, y cuáles son de uso exclusivo de las fuerzas armadas. Esto sucede en numerosos países de la región, con el objetivo de evitar que una fuerza policial pudiera hipotéticamente adquirir un día un poder militar que desafiara al propio ejército.

Recientemente, se aprobó la Ley Orgánica Nacional de las Policías Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares (Ley N° 14.751, de 12 de diciembre de 2023) que derogó el Decreto-Ley n° 667 de 1969 que había creado la IGPM. Esta última continúa existiendo a partir de la nueva ley, pero sus funciones quedan limitadas explícitamente a los “estudios, recogida y registro de datos y asesoría referente al control y a la coordinación, en el ámbito federal, de los dispositivos de esta Ley relativos a la condición de fuerza auxiliar y de reserva del Ejército” (artículo 28). En otras palabras, la IGPM no posee, ahora tampoco desde el punto de vista formal, ninguna función de supervisión de las policías militares en su trabajo cotidiano. Su misión se limita a coordinarlas en caso de un eventual estado de guerra o de excepción.

En este sentido, es notorio que aunque los sondeos suelen mostrar apoyo de los policías militares al carácter militar de su institución, las encuestas también tienden a revelar un recelo de los policías militares en relación a la vinculación de las Policías Militares (PM) con el Ejército Brasileño y un deseo de mayor autonomía o de una autonomía total. Así, por ejemplo, una encuesta llevada a cabo con policías por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del gobierno federal en 2009 mostró que 69,3% de los soldados de las PM y 57% de los oficiales no consideraban adecuada la “actual vinculación de la Policía Militar al Ejército” (Soares et al. 2009). En la misma línea, un sondeo realizado por la FGV y el FBSP en 2014 sometió a la consideración de los policías militares de seis estados la siguiente frase: “La policía militar y los cuerpos de bomberos militares deben estar subordinados al Ejército, como fuerzas auxiliares, y deben estar organizados de manera similar a éste.” Los porcentajes de desacuerdo con esa frase oscilaron entre 57% en Minas Gerais y 96% en el Distrito Federal, registrando una oposición frontal a esa subordinación.

## 2. OPERACIONES MILITARES EN SEGURIDAD PÚBLICA

En Brasil, la intervención de las fuerzas armadas en seguridad pública está regulada de acuerdo a un concepto llamado “Garantía de Ley y Orden” (GLO), que tiene su origen en el artículo 142 de la Constitución de 1988, que reza así:

*“Las Fuerzas Armadas, integradas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y tienen por objeto la defensa de la Patria, garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, la ley y el orden.”*

La Ley Complementaria nº 97 de junio de 1999 dispone las normas generales para la organización, la preparación y el empleo de las fuerzas armadas, y atribuye al Presidente de la República la decisión de emplearlas para la garantía de ley y orden, decisión que puede ser solicitada por todos los poderes constitucionales. La ley considera este empleo excepcional, localizado geográficamente y temporal (artículo 15, párrafo 4), adecuado sólo cuando se hayan “agotado los instrumentos destinados a preservar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes” (artículo 15, párrafo 2). La decisión sobre el momento en que se consideran agotados los instrumentos convencionales corresponde a la autoridad política que determina la intervención. Esta decisión no suele ser justificada de forma explícita, pero no ha habido muchos cuestionamientos sobre el uso indebido de esta herramienta legal.

La Ley Complementaria nº 117 de 2004 añade la necesidad de transferir, en casos de operaciones de GLO, el control operacional de todas las fuerzas a la “autoridad encargada”, pero es ambigua en relación a quién le puede corresponder esa autoridad, si a las policías o al ejército (artículo 15, párrafos 5 y 6).

Por su parte, la Ley Complementaria nº 136 de 2010 añade el reconocimiento de la competencia de las fuerzas armadas para actuar de manera preventiva y represiva en dos supuestos: a) en zonas fronterizas contra todo tipo de delitos; b) en la protección de autoridades nacionales y extranjeras (artículo 16-A).

El Decreto N° 3.897, de 24 de agosto de 2001, tiene como objeto específico fijar las directrices para el empleo de las fuerzas armadas para la garantía de ley y orden (GLO). En su artículo 3, explicita que las fuerzas armadas podrán asumir, cuando necesario, las funciones de las policías militares, esto es, las de las policías preventivas. El artículo 5 establece que las operaciones de garantía de ley y orden deberán tener “la menor duración posible” y podrán darse, además de en la hipótesis anterior de insuficiencia de los medios ordinarios, cuando se anticipe la posibilidad de perturbación del orden, mencionando explícitamente eventos oficiales y pleitos electorales. Algunos autores han criticado tal decreto por limitarse a reiterar lo que ya estaba presente en otros diplomas legales y por presentar más dudas que certezas (Arruda 2007).

Vale la pena citar aquí también la Ley n° 13.491/2017, aprobada durante el gobierno de Michel Temer, que atribuye a la jurisdicción militar el juicio de crímenes dolosos contra la vida cometidos por militares en operaciones de GLO o en misiones de paz, una vieja reivindicación de los militares para disminuir su resistencia a participar en este tipo de intervenciones. De hecho, como será mostrado más adelante, el período en el que los militares tuvieron más influencia política en el país después de la democratización, con el nombramiento de millares de militares como funcionarios de diversos organismos del Estado en el gobierno Bolsonaro, fue justamente el momento en que menos operaciones de seguridad pública realizaron. Este tipo de operaciones, aunque podrían ocasionalmente incrementar los presupuestos de las fuerzas armadas (como ocurrió en la intervención federal en el estado de Río de Janeiro en 2018 encabezada por un general<sup>3</sup>), suponen por otro lado un riesgo para los militares, en la medida en que pueden ser acusados de cometer abusos y no tienen ninguna garantía de éxito en la misión de combatir la delincuencia. El estado de Río de Janeiro es el mejor ejemplo de periódicas operaciones militares que nunca resolvieron el problema de la inseguridad o la criminalidad.

Para localizar las **operaciones militares en el área de seguridad pública**, utilizamos cuatro fuentes:

- a) Una lista divulgada por el Ministerio de la Defensa en su página en la internet que contiene las operaciones clasificadas como “Garantía de Ley y Orden”, actualizada hasta enero de 2022<sup>4</sup>. Esta lista contiene un total de 145 operaciones. Para fechas posteriores a enero de 2022 fue realizada una búsqueda de la palabra “GLO” en la página del Ministerio de la Defensa y algunas nuevas operaciones fueron identificadas.

---

<sup>3</sup> <https://portal.datatransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/00QS-acoas-decorrentes-da-intervencao-federal-no-estado-do-rio-de-janeiro-na-area-de-seguranca-publica-decreto-n-9-288-2018>

<sup>4</sup> [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2-tabelas-glo\\_atualizada\\_em\\_jan\\_22.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf)

- b) Una lista obtenida por el periódico “Estado de São Paulo” disponible en su página de internet<sup>5</sup>, llamada “Histórico de las Operaciones de Protección Integrada”, que contiene un total de 183 operaciones protagonizadas por el Ejército Brasileño, excluyendo por tanto en principio a la Marina y a la Fuerza Aérea. Dentro de ese total, había tres casos que estaban repetidos o se referían a la misma información. Después de cruzar las informaciones con las obtenidas del Ministerio de Defensa, se comprobó que esta lista incluía un total de 60 operaciones adicionales, no mencionadas por la fuente militar.
- c) Una búsqueda general en la internet utilizando palabras clave, centrada sobre todo en periódicos, que arrojó un total de cuatro nuevas operaciones no identificadas en las listas anteriores y que fueron descritas por el periódico “O Globo”.
- d) Una búsqueda en artículos académicos, que identificó otras tres operaciones que no habían aparecido en las búsquedas anteriores.

Finalmente, se creó un banco de datos con todas estas operaciones y se eliminaron las repeticiones. El total de operaciones a partir de estas cuatro fuentes es de 214 acontecidas desde 1922 hasta 2024.

La fuerza que participa es casi siempre el Ejército Brasileño (ejército de tierra). De las 214 operaciones, 148 (69,2%) son desarrolladas en exclusiva por el ejército y 52 están atribuidas a las fuerzas armadas en general, sin especificar la rama. Hay además dos operaciones en que participan las tres fuerzas (Ejército Brasileño, Marina y Fuerza Aérea).

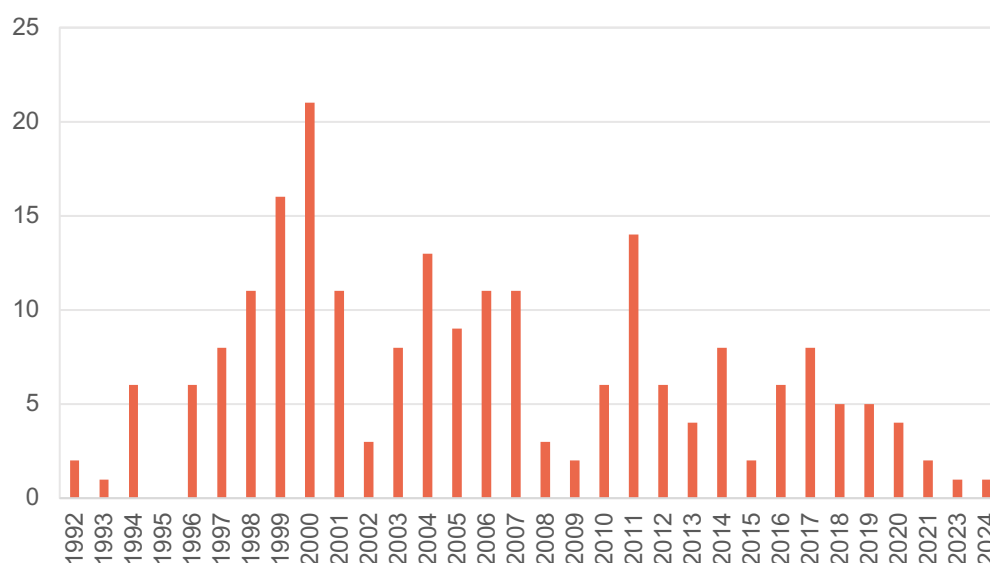
La Marina en solitario lleva a cabo apenas una intervención y otras 10 en conjunto con el Ejército Brasileño. Así pues, es el ejército de tierra el principal protagonista en casi todas las ocasiones, con la ayuda puntual de una u otra rama adicional.

La evolución de las operaciones a través del tiempo no refleja una tendencia constante. El número es reducido a inicios de los años 90, pero las operaciones van aumentando hasta llegar a un pico en el 2000. Posteriormente, hay una fluctuación significativa de un año a otro y la mayoría de los años registra entre cinco y 12 operaciones. Por otro lado, se observa una reducción en los últimos años, a partir de 2018.

---

<sup>5</sup> <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/482/2017/12/Relatório-do-Comando-de-Operações-Terrestres-do-Exército-2.pdf?srsId=AfmBOoppJ8DN0WblhJKs6nKR2vUuWRolsREUDoX22IMtBbfByCIfzEIw>

**Gráfico 1. Número de operaciones de las Fuerzas Armadas en seguridad pública por año**



Cuando se calcula el número de operaciones en cada gobierno, se verifica que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es patrimonio de ninguna tendencia ideológica y sucede tanto en gobiernos de derecha como de izquierda (ver Souza 2024).

**Tabla 1. Número de operaciones de las FFAA en seguridad pública por gobierno**

Gobierno	Frecuencia	%
Bolsonaro	11	5,1
Dilma	38	17,8
Fernando Collor	2	0,9
FHC	76	35,5
Itamar Franco	7	3,3
Lula	65	30,4
Michel Temer	15	7,0
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>100,0</b>

Esa comparación está afectada por el número de años de cada gobierno. Por ejemplo, los presidentes Itamar Franco, Michel Temer, Fernando Collor y Dilma Rousseff no dispusieron, por diversas razones, de un mandato completo. Fernando Henrique Cardoso (FHC), que es el líder en número de operaciones, tuvo dos mandatos completos, y era considerado un político de centro-derecha. Lula, que aparece en segundo lugar y es un líder de izquierda, tuvo también dos mandatos, más el que está en curso. Es reseñable el hecho de que durante el gobierno Bolsonaro (2019-2022), período en el que se acentuó notablemente la militarización del Estado a través del nombramiento de miles de militares como funcionarios en diversos ministerios y agencias civiles (Cardoso 2024), se registra sin embargo un número muy reducido de operaciones de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas.

La duración de las operaciones suele ser relativamente breve. De las 214 operaciones, sólo 142 (66,4%) poseen información precisa sobre el mes de comienzo y de fin. De cualquier forma, entre esas 142, un total de 88 terminan en un mes o menos, y 37 lo hacen en menos de dos meses. Así, son raras las operaciones que duran más de dos meses (11 en total). La máxima duración registrada es de 20 meses.

Las operaciones son más comunes en algunos estados del país. En primer lugar, en Río de Janeiro (15% del total) y en segundo en el Distrito Federal (12%), sede del poder federal. A continuación, a bastante distancia, aparecen algunos estados del Norte del país, en territorios de selva o fronterizos.

**Tabla 2. Número de operaciones Militares en seguridad pública por estado**

Estado	Frecuencia	%
RJ	31	14,5
DF	26	12,1
TODOS	24	11,2
PA	13	6,0
AM	12	5,6
MG	11	5,1
NORTE - CENTRO-OESTE	11	5,1
BA	8	3,7
MT	7	3,3
PE	5	2,3
PR	5	2,3
RR	5	2,3
AL	4	1,9

CE	4	1,9
SP	4	1,9
MA	3	1,4
MS	3	1,4
RN	3	1,4
SC	3	1,4
AM - AC	3	1,4
ES	2	0,9
MT - MS	2	0,9
NORDESTE	2	0,9
PI	2	0,9
RO	2	0,9
RS	2	0,9
TO	2	0,9
AC	1	0,5
AL - PE - PB - RN - CE	1	0,5
AP	1	0,5
DF - SP - PA	1	0,5
MS - PR	1	0,5
PB	1	0,5
PE - BA	1	0,5
RJ - MG - DF - AM - BA - SP	1	0,5
RJ - SP	1	0,5
RN - RR	1	0,5
RS - SC	1	0,5
SE	1	0,5
SP - MG - AM - RS	1	0,5
SUL - CENTRO-OESTE	1	0,5
Indeterminado	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100</b>

Agrupando por regiones, vemos como el Sudeste es la región preferencial (23,3%), seguida del Centro-Oeste, ayudada por la presencia de Brasilia. En el otro extremo, la región Sur experimentó apenas 11 operaciones a lo largo de todos esos años, a pesar de ser un territorio de frontera.

**Tabla 3. Número de operaciones de las FFAA en seguridad pública por región**

Región	Frecuencia	%
SUDEST	49	22,9
NORTE	39	18,2
CENTRO-OESTE	38	18,1
NORDESTE	35	16,4
TODAS	24	11,2
VARIAS	17	7,9
SUR	11	5,1
Indeterminada	1	0,5
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100,0</b>

La lista de operaciones de GLO del Ministerio de Defensa anteriormente citada como fuente principal clasifica dichas operaciones en 5 tipos:

- a) Operaciones para enfrentar la violencia urbana
- b) Protección de la seguridad de grandes eventos políticos, deportivos o culturales
- c) Vigilancia durante las elecciones
- d) Auxilio durante las huelgas policiales
- e) Otras. Entre estas últimas, el Ministerio de Defensa cita como ejemplos la protección de áreas indígenas y la seguridad ofrecida para instalaciones de interés nacional.

Para profundizar en las características de las operaciones, el equipo de investigación elaboró una nueva tipología más precisa de intervenciones, aplicada no solo a las GLO obtenidas de la lista del Ministerio de la Defensa sino también a las operaciones identificadas en otras fuentes. El resultado de la clasificación de las operaciones de acuerdo con la nueva tipología es el siguiente:



**Tabla 4. Tipo específico de operación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública**

Tipo de operación	Frecuencia	%
OFRECER SEGURIDAD PARA UN GRAN EVENTO	41	19,2
HUELGA DE LA POLICÍA MILITAR <sup>6</sup>	27	12,7
VIGILANCIA DE FRONTERAS	26	12,2
PROTECCIÓN DE ELECCIONES	25	11,7
ENFRENTAMIENTO DE LA VIOLENCIA URBANA	23	10,7
GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN UN LOCAL	20	9,3
GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN UN ESTADO	14	6,5
GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN UN MUNICIPIO	8	3,7
PROTECCIÓN DE LA HACIENDA DEL PRESIDENTE	6	2,8
GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN VARIOS ESTADOS	5	2,3
HUELGA DE CAMIONEROS	4	1,9
PROTECCIÓN DE RESERVA INDÍGENA	4	1,9
HUELGA DE LA POLICÍA FEDERAL	2	0,9
RECUPERACIÓN DE MATERIAL BÉLICO	2	0,9
ESCOLTA	1	0,5
EJERCICIO DE GLO	1	0,5
APOYO LOGÍSTICO	1	0,5
INSPECCIONAR APLICACIÓN RECURSOS	1	0,5
PROTECCIÓN AL BANCO DO BRASIL	1	0,5
PROTECCIÓN A BASE MILITAR	1	0,5
TRANSPORTE DE POLICÍAS	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0</b>

<sup>6</sup> Aunque las huelgas de la policía militar de cada estado están prohibidas por ley, en función de la naturaleza militar de estas organizaciones, han ocurrido de hecho a lo largo de los años en diversos estados de la federación. En esas circunstancias, el gobernador del estado suele pedir la intervención bien de las fuerzas armadas o bien de la Força Nacional de Segurança Pública, esta última de carácter policial.

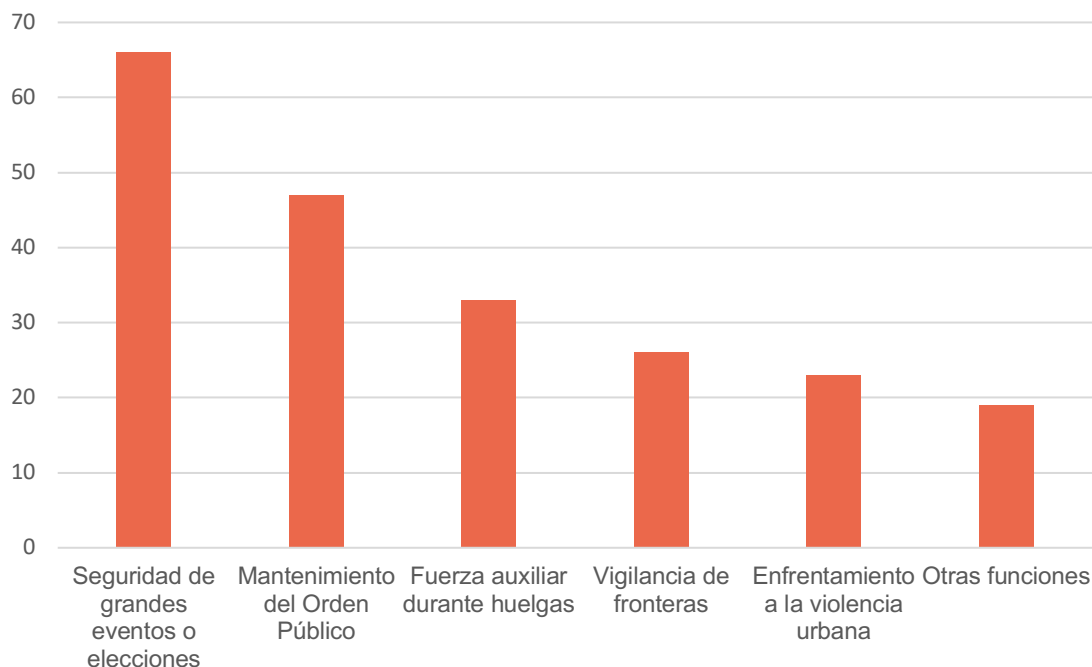
Como puede comprobarse, las fuerzas armadas actuaron, fundamentalmente, en las siguientes funciones:

- a) Proporcionar seguridad a grandes eventos (19% de las operaciones) o durante la celebración de elecciones (12%);
- b) Mantener el orden público en un local, un municipio, o en uno o varios estados (22% de las operaciones);
- c) Actuar como fuerza auxiliar durante huelgas de instituciones policiales (14%) o de camioneros (2%);
- d) Vigilar las fronteras (12%)
- e) Enfrentar la violencia urbana (11%)

Esas cinco funciones representan más del 90% de todas las operaciones, de forma que el resto son excepcionales.

El siguiente gráfico resume el peso de cada uno de esos tipos generales de intervención.

**Gráfico 2. Tipos generales de operaciones de las Fuerzas Armadas en seguridad pública**



El enfrentamiento de la violencia urbana es el área donde sería más probable el uso de la fuerza y, con ella, el riesgo de violaciones a los derechos humanos, riesgo subrayado por muchos de los autores que han tratado este tema (Stavro and Welch 2024).

Una cuestión relevante es establecer cuáles de esas operaciones pueden ser consideradas GLO y cuáles no, considerando que no existe una diferenciación clara entre ambas más allá de los parámetros legales ya mencionados. En este sentido, el listado del Ministerio de Defensa es precisamente de operaciones GLO. Se podría suponer que las que proceden de otras fuentes no son operaciones GLO, aunque no es descartable que haya alguna omisión en la lista del Ministerio de Defensa (además del hecho de que esa lista solo incluye hasta enero de 2022).

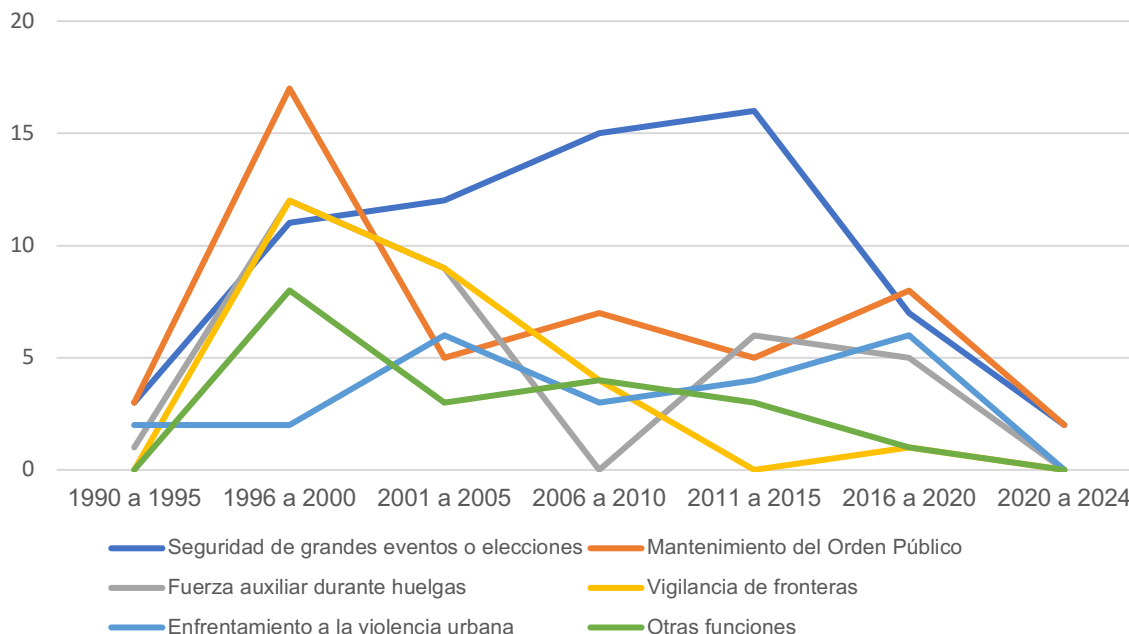
Cuando cruzamos el tipo general de operación con la fuente, aparece claramente que la vigilancia de fronteras no es reportada por la fuente oficial. Como ya fue mencionado, la Ley Complementaria nº 136 de 2010 reconoce la competencia de las fuerzas armadas para actuar en zonas fronterizas, actuación que por tanto no precisa de un decreto del Poder Ejecutivo. Paralelamente, las operaciones clasificadas como “otras funciones” (por ejemplo, la protección de reservas indígenas o la vigilancia de la hacienda del presidente contra invasores del Movimiento Sin Tierra) provienen casi siempre de otras fuentes, por lo que, una vez más, podríamos inferir que no suelen ser consideradas como operaciones de GLO. En suma, podemos concluir que las operaciones de GLO tienen como objetivos básicos proveer seguridad a grandes eventos o elecciones, mantener el orden público, sustituir a policías en huelga y enfrentar la violencia urbana.

**Tabla 5. Tipo General de Operación según la fuente**

		FUENTE		TOTAL
		Ministerio de Defensa	Otras Fuentes	
Tipo General de Operación	Seguridad de grandes eventos o elecciones	64	2	66
	Mantenimiento del Orden Público	28	19	47
	Fuerza auxiliar durante huelgas	30	3	33
	Vigilancia de fronteras	0	26	26
	Enfrentamiento a la violencia urbana	23	0	23
	Otras funciones	2	17	19
Total		147	66	214

El siguiente gráfico analiza la evolución de cada tipo general de operación a lo largo del tiempo.

**Gráfico 3. Tipo general de operación**



Como puede verse, en los primeros años destacaron las intervenciones para mantener el orden público. Posteriormente, entre 2001 y 2016, predominó la seguridad de grandes eventos, considerando que las elecciones son relativamente constantes en el tiempo. Y a partir de 2016 todos los tipos de operaciones disminuyen. Las intervenciones para enfrentar la violencia urbana fueron siempre relativamente minoritarias.

De todas las operaciones en que las fuerzas armadas han participado, solo en seis se han registrado muertes atribuibles a estas fuerzas, todas ellas sucedidas en la región metropolitana de Río de Janeiro:

- a) en 2003, una operación del ejército durante el carnaval acabó resultando en la muerte de un profesor que se saltó la barrera con su vehículo al pensar que se trataba de un grupo criminal<sup>7</sup>;

<sup>7</sup> <https://www.dw.com/pt-br/ex%C3%A9rcito-no-rio-25-anos-de-fracassos/a-42750301>

- b) en 2006, durante la ocupación del ejército de algunos cerros en busca de fusiles que habían sido robados del cuartel, un joven resultó muerto por tiro de fusil en el Morro do Pinto, vecino al de la Providencia, aparentemente porque los militares confundieron su paraguas con un fusil<sup>8</sup>;
- c) en 2008, el ejército volvió a ocupar el Morro da Providencia para mantener el orden público mientras se ejecutaba un proyecto social. Durante esa ocupación tres jóvenes fueron entregados por los militares a miembros de grupos criminales rivales y aparecieron posteriormente muertos<sup>9</sup>;
- d) en 2011, durante una intervención de GLO para enfrentar la violencia urbana, una operación conjunta entre el ejército y la Policía Civil de Río de Janeiro dejó ocho muertos en San Gonzalo, región metropolitana de Río de Janeiro<sup>10</sup>;
- e) en 2019, un grupo de militares que patrullaban áreas cercanas al cuartel ametralló un coche en el que se conducía una familia, matando una persona y, posteriormente, a otra que pasaba por allí e intentó socorrer a la víctima inicial. Los militares alegaron que pensaron que el vehículo estaba ocupado por delincuentes<sup>11</sup>;
- f) en 2019, en la misma zona que el caso anterior, un joven fue muerto por disparos de militares al saltarse un bloqueo con su motocicleta<sup>12</sup>.

Un hecho preocupante es que el Ejército Brasileño parece actuar por su cuenta en algunas ocasiones, sin orden del Ejecutivo ni del poder judicial. Dos circunstancias parecen propiciar este tipo de situaciones:

- a) la reacción para recuperar fusiles robados del ejército, al menos en Río de Janeiro, tal como la mencionada en 2006. En ese caso, no hubo decreto presidencial ni orden judicial, por lo menos previamente a los acontecimientos (Sento-Sé et al 2006);
- b) patrullajes en el perímetro de los cuarteles militares. Los militares están obviamente autorizados a defender sus cuarteles y para ello incluyen la noción de perímetro, que no está claramente definida y puede alcanzar lugares relativamente distantes. En los dos casos con muertes en 2019 ya mencionados, los militares patrullaban un área no tan próxima del cuartel. Aunque la prensa menciona que, al menos en uno de los casos, se trataba de una operación de GLO<sup>13</sup>, esta no aparece en la lista del Ministerio de Defensa. A esta ambigüedad

<sup>8</sup> O Globo. 7 de marzo de 2006. Pg. 12

<sup>9</sup> <https://blogdaboitempo.com.br/2018/02/21/intervencao-federal-no-rio-o-exercito-nas-ruas/>

<sup>10</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/17/politica/1555513598\\_215678.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/17/politica/1555513598_215678.html)

<sup>11</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/08/veja-o-que-se-sabe-sobre-a-acao-do-exercito-com-morte-no-rio.ghtml>

<sup>12</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/08/veja-o-que-se-sabe-sobre-a-acao-do-exercito-com-morte-no-rio.ghtml>

<sup>13</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/257-tiros-nao-sao-legitima-defesa-diz-viuva-de-homem-morto-por-militares-do-exercito-no-rj/>

normativa contribuye el hecho de que la intervención federal en la seguridad pública del estado de Río de Janeiro en 2018, liderada por un general del ejército designado por el presidente, no fue en realidad una operación de GLO, pero contó con presencia militar.

Todo esto configura un problema metodológico. Estas operaciones, que no aparecen en los listados del Ministerio de Defensa y que pueden obedecer a la iniciativa propia del ejército, sólo son conocidas cuando tienen un resultado fatal o de alguna forma escandaloso que merece aparecer en los medios de comunicación. Por tanto, es muy posible que existan muchas otras “operaciones” de este tipo de las que no tengamos conocimiento porque no llegaron a ser noticia.

En suma, a pesar de los graves incidentes que acaban de ser relatados, la intervención de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad pública es episódica y, en el caso de enfrentamiento a la criminalidad, puntual. En la gran mayoría de estos casos, los militares actúan como fuerza de apoyo a las policías y rara vez participan en enfrentamientos armados. Así, la letalidad de las operaciones militares ha sido limitada, a diferencia de lo que ha sucedido en países como México.

## CONCLUSIONES

Aunque el significado del término es variado y diversos autores hacen referencia a él de formas muy diferentes, el debate sobre la militarización de la seguridad pública en Brasil está centrado, sobre todo, en la existencia de las policías militares que no solo tienen un carácter militar, como es el caso de otras policías en muchos países, sino que siguen históricamente el ejemplo del ejército en diversas dimensiones. Entre ellas podemos mencionar su estructura interna, el acuartelamiento, la doble entrada jerárquicamente establecida entre oficiales y soldados, la Justicia Militar, la prohibición de sindicalización y de huelga, los sistemas disciplinarios que privilegian la jerarquía sobre otros valores, y doctrinas y valores de combate al enemigo. En algunos estados, como Río de Janeiro, la policía militar adopta estrategias bélicas de invasión y ocupación de territorios marginales que resultan en numerosos enfrentamientos armados con víctimas fatales y en una disrupción regular de la vida de los residentes locales. Este escenario no es reciente ni necesariamente ha empeorado en los últimos años sino que responde al modelo de seguridad heredado de la transición democrática en los años 80.

Otra dimensión de la militarización es la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que está reconocida en la Constitución y regulada por ley. La decisión de convocar a las fuerzas armadas para estos fines debe partir del presidente de la República, generalmente cuando los medios convencionales de provisión de seguridad y de orden público (esto es, las policías militares y en menor medida las civiles) han sido agotados. Se exceptúan la vigilancia de fronteras y la protección de autoridades, que no parecen exigir un decreto presidencial.

Se han identificado un total de 214 operaciones de este tipo desde 1992 hasta nuestros días, la mayoría destinadas a proveer seguridad a grandes eventos o a elecciones, en la misma línea que sucede en otros países. Las fuerzas armadas también desarrollan operaciones para auxiliar durante huelgas policiales y para vigilar las fronteras. Dichas operaciones suceden en diversas regiones del país, aunque están más concentradas en Río de Janeiro y en el Distrito Federal.

Entre esas 214 operaciones, se han contabilizado un total de 23 específicamente destinadas al combate a la violencia urbana, que son las que en principio podrían generar mayores enfrentamientos armados y un mayor riesgo de violaciones a los derechos humanos. Del total de 214, solo seis operaciones han provocado víctimas fatales atribuibles al ejército, todas ellas en Río de Janeiro, que es la gran vitrina política y social de la violencia y la criminalidad en Brasil, a pesar de que sus tasas de homicidio están por debajo de muchos otros estados.

En suma, la participación directa de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública en Brasil es episódica y puntual, y no está asociada a una alta letalidad. Sin embargo, algunos episodios, como la actuación del ejército para recuperar fusiles robados o el patrullaje en áreas del entorno de los cuartales ponen en cuestión el grado de autonomía y de falta de control en algunas de estas intervenciones.



# BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, S. (1996). *A gestão urbana do medo e da insegurança*. São Paulo.
- Arruda, J. R. (2007). *O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares*. Mauad Editora Ltda.
- Bitencourt, L. (2022). "Brazil. The Evolution of Civil-Military Relations and Security." En Marcella, G, Perez, O. y Fonseca, B. (eds.) *Democracy and Security in Latin America: State Capacity and Governance under Stress*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Brasil. (1969). *Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969*. Diário Oficial da União. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (1999). Lei Complementar nº 97, de 26 de junho de 1999. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)
- Brasil. (2004). Lei Complementar nº 117, de 28 de dezembro de 2004. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)
- Brasil. (2010). Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)
- Brasil. (2017). Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm)
- Brasil. (2023). Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2023/lei/L14751.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2023/lei/L14751.htm)
- Cano, I. & Dammert, L. (en prensa) *The Militarization of Public Security in Latin America*. En Mitton, K., Varsori, A. & Waseem Z. (eds.) *The Oxford Handbook of Urban Violence*. Oxford University Press
- Cano, Ignacio; Duarte, T. (2013) Análise Comparativa das Legislações Disciplinares das Corporações de Segurança Pública: uma proposta de Matriz de Lei Disciplinar para o Brasil In: *Pensando a Segurança Pública 2*, ed.1. Brasília: Ministério da Justiça: SENASP, 2013, v.2, p. 303 - 382
- Cardoso, B. (2024). "Militarized Managerialism and the Bolsonaroist Dystopia in Brazil." En Kudova, T.Ø., Gundhus, H.O.I, Wathne, C.T. (eds). *Policing and Intelligence in the Global Big Data Era, Volume I*. Palgrave's Critical Policing Studies. Palgrave Macmillan, Cham. Enlace.
- Cavalcanti, R. P., & Garmany, J. (2020). The politics of crime and militarised policing in Brazil. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 9(2), 102-118.
- Da Silva, L. A. M. (2010). "Violência urbana", segurança pública e favelas-o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno Crh*, 23(59), 283-300.

- De Lima, R. S., Bueno, S., & Santos, T. (2014). *Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública*. FGV. Disponível em: [https://grauna.org.br/wayback/httpsforumsegurancaorgbr\\_public/20220921151219mp\\_/https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP\\_Opiniao\\_policiais\\_brasileiros\\_reformas%20\\_seguranca\\_publica\\_2014.pdf](https://grauna.org.br/wayback/httpsforumsegurancaorgbr_public/20220921151219mp_/https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20_seguranca_publica_2014.pdf)
- Farias, J., Rocha, L., Leite, M., & Carvalho, M. (2020). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Vol. 2). Mórula Editorial.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024) Raio-x das forças de segurança pública do Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/237>.
- Foucault, Michel. *Ditos e escritos IV*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- Peralva, A. (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. Paz e Terra.
- Robledo Hoecker, Marcos. 2022. "Militarización, Emergencia del Militarismo Civil y Erosión Democrática en América Latina." *Documentos de Trabajo*, no. 74 (2ª época). <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT74>.
- Silva, C. C. V. E., & Pereira, A. E. (2019). A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69),1-20. [fecha de Consulta 10 de Janeiro de 2025]. ISSN: 0104-4478. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23862734007>
- Soares, L. E. (2000). *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Soares, L. E., Rolim, M., & Ramos, S. (2009). *O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil*. Ministério da Justiça, SENASP.
- Souza, Caio Ferreira de. Guerra sem quartel: a militarização da segurança pública e as operações de Garantia da Lei e da Ordem em governos democráticos nacionais. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 1–21, 2024.
- de Souza, L. A. F. (2011). Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. In *Revista Fórum* (Vol. 1, No. 2, pp. 69-90). Sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Stavro, Martin, and Ryan M. Welch (2024) "Does Police Militarization Increase Repression?" *Journal of Conflict Resolution* 68, no. 5 (May): 964–992.
- Valente, J. L. (2012). "Polícia militar" é um oxímoro: a militarização da segurança pública no Brasil. *Revista LEVS*, (10).
- Zaverucha, J. (2000). Fragile democracy and the militarization of public safety in Brazil. *Latin American Perspectives*, 27(3), 97-113. <https://doi.org/10.1177/0094582X0002700306>
- Zaverucha, J. (2005). *FHC, forças armadas e polícia: Entre o autoritarismo e a democracia (1999–2002)*. Rio de Janeiro: Record.



# ¿BUSCANDO MÁS SEGURIDAD? FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Lucía Dammert<sup>1</sup>, Pascual Cortés<sup>2</sup> y Manuela Gil Valles<sup>3</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

En Chile el período post dictadura estuvo marcado por una clara convicción democrática sobre la separación del mundo militar de la política. Contrario a lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, donde los procesos de militarización de la seguridad han contado con liderazgos militares dispuestos e incluso interesados en expandir sus funciones, en Chile la situación ha sido distinta.

Sin embargo, diversos desastres naturales y especialmente la crisis de orden público vinculado al estallido social del 2019, cambiaron la mirada política sobre esta vinculación. Sobrevino una creciente tensión por el mayor involucramiento militar en temas internos justificado por criterios muy diversos. La ausencia de hipótesis claras de conflicto con países vecinos (que por años justificó la inversión en defensa) y la reconocida solidez profesional de sus miembros, convirtieron a las Fuerzas Armadas en un recurso atractivo frente a situaciones críticas en la última década. No obstante, en varias ocasiones los altos mandos militares han expresado distancia frente al interés político por involucrarlos en asuntos de seguridad pública. Esta postura ha coincidido con un aumento sostenido en las demandas sociales y políticas por su mayor involucramiento en distintas instancias, consolidando el llamado “militarismo civil” vinculado con prácticamente todas las posturas políticas (Robledo y Verdes-Montenegro, 2023).

---

<sup>1</sup> Profesora titular, Departamento de estudios políticos, Universidad de Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Investigador doctoral, London School of Economics and Political Science.

<sup>3</sup> Investigadora, Departamento de estudios políticos, Universidad de Santiago de Chile.

Desde el retorno a la democracia en 1990, la transición fue “conversada” (Rovira Kaltwasser, 2007) y las Fuerzas Armadas conservaron importantes cuotas de poder sustentadas en un cuantioso presupuesto que las mantiene como una de las fuerzas más poderosas de América Latina. Además, en democracia no se consolidaron estructuras civiles eficaces en el Ministerio de Defensa, lo que se evidencia por las debilidades en la coordinación y en la revisión de procedimientos administrativos y operativos (Dávila Avendaño, 2023; Solar y Hochmüller, 2024). Esto se refleja en las crisis de corrupción que afectaron a altos mandos del Ejército como en la tardía investigación y procesamiento por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

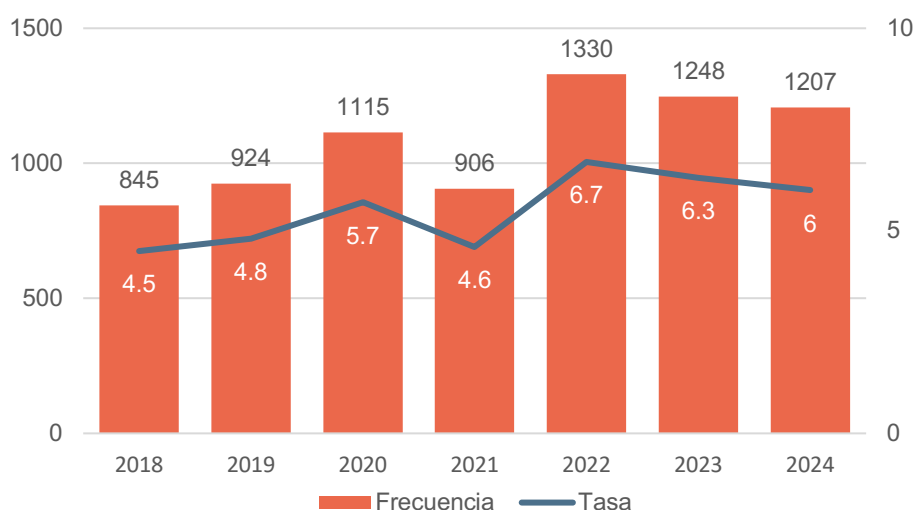
El presente documento analiza este proceso, comenzando con una descripción de los principales desafíos de la seguridad pública en Chile, los cuales han experimentado transformaciones significativas en los últimos diez años y siguen estando marcados por elevados niveles de temor ciudadano. A inicios de 2025, el miedo al delito se encuentra entre los más altos desde el retorno a la democracia con 60% de los chilenos que consideran que la delincuencia es el principal problema del país (CEP, 2025).

Luego del análisis de situación, el documento analiza las áreas donde se ha buscado la inclusión de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública: (i) infraestructura crítica, (ii) control de fronteras, (iii) reglas del uso de la fuerza y (iv) control de armas. Adicionalmente, se revisa la utilización de la herramienta Constitucional del Estado de Excepción como ejemplo del proceso de expansión de funciones militares. Finalmente, el documento retoma los desafíos pendientes para la construcción de un sector defensa moderno, efectivo y profesional, que no pierda de vista los problemas que pueden generar el involucramiento militar en temas de seguridad pública.

# 1. LA SITUACIÓN DE LA INSEGURIDAD

Durante la última década, el panorama de la seguridad pública en Chile ha experimentado transformaciones significativas. Uno de los fenómenos más preocupantes ha sido el aumento sostenido de los homicidios. Según datos del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD), entre 2014 y 2024 los casos de homicidio aumentaron en 53%, llegando a una tasa por cada 100 mil habitantes de 6 el 2024.

**Gráfico 1. Homicidios consumados en frecuencia y tasa, Chile (2018 – 2024)**



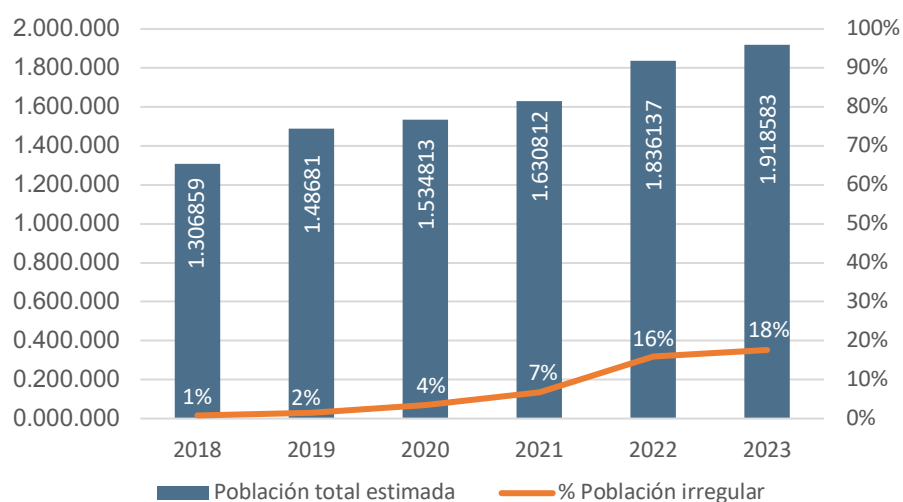
Fuente: Elaboración propia a partir de datos CEAD 2024.

Esta transformación se vuelve aún más evidente al analizar los mecanismos y contextos de la violencia letal. En 2024, el 49,5% de los homicidios se cometió con armas de fuego y el 34,4% con objetos cortopunzantes. Además, el 63% de las agresiones ocurrieron en la vía pública, lo que refleja una pérdida de contención territorial y un mayor grado de exposición ciudadana a la violencia (CEAD, 2024). La misma fuente señala que el 38% de los homicidios corresponde a conflictos interpersonales, mientras que un 36% se vincula con delitos o grupos organizados. Esta última cifra refleja una estabilización en la participación del crimen organizado, luego de haber alcanzado su punto más alto en 2018, con un 47,3%. Por otro lado, el aumento sostenido de los homicidios sin autor conocido —que pasaron del 23% en 2018 al 41% en 2022— refuerza la percepción de impunidad y descontrol.

La preocupación por la violencia letal ha estado estrechamente ligada a una creciente alarma respecto al acceso y circulación de armas de fuego. Si bien Chile cuenta con un marco regulatorio relativamente estricto,<sup>4</sup> existe una sensación generalizada, tanto en el mundo político como en la ciudadanía, que el acceso a las armas por parte de grupos delictivos se ha salido de control. Esta percepción se ha alimentado por el aumento de incautaciones, la visibilidad mediática de crímenes cometidos con armas de fuego y las falencias en los sistemas de fiscalización. En este contexto, la falta de un catastro preciso sobre cuántas armas circulan realmente en el país ha reforzado la idea de un “vacío de control”, que se ha convertido en una de las razones principales esgrimidas para ampliar la participación militar en tareas de seguridad interior.

La migración irregular ha adquirido también un lugar central en el debate público sobre seguridad. A diciembre de 2023, residían en Chile 1,9 millones de personas extranjeras, siendo los venezolanos el grupo más numeroso (38,3%) y también el más representado entre quienes se encuentran en situación irregular (75%) (INE, 2024).

**Gráfico 2. Evolución de la población extranjera en Chile y porcentaje en situación irregular (2018–2023)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE 2018-2023

<sup>4</sup> La legislación de control de armas en Chile (Ley N° 17.798 de 1978) establece el marco regulatorio para la posesión, tenencia y porte de armas de fuego. Se trata de un sistema en el cual la tenencia de armas de fuego es, por regla general, monopolio exclusivo de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad. Para civiles se imponen requisitos y deberes que incluyen la inscripción de armas ante la Dirección General de Movilización Nacional; contar con certificados de salud mental; antecedentes penales limpios; aprobar un curso sobre conservación, mantenimiento y manejo de armas de fuego; límites en la cantidad de armas permitidas; prohibición de portar armas en público sin autorización específica; y prohibición para poseer ciertos tipos de armamento y municiones (por ejemplo armas de guerra, automáticas, ciertos tipos de armas semiautomáticas).

La narrativa política dominante ha vinculado la migración con el crimen organizado, argumentando que la porosidad de las fronteras ha permitido el ingreso de bandas extranjeras y el aumento de delitos violentos. Esta idea ha sido sostenida transversalmente por autoridades de distintos sectores. El líder del Partido Republicano (ultra derecha), José Antonio Kast, ha afirmado que la migración irregular “satura nuestro sistema de salud, afecta la educación, aumenta el comercio informal y abre la puerta a la delincuencia”,<sup>5</sup> proponiendo incluso sancionar a Bolivia si no colabora con las expulsiones: “por donde entraron estas personas, por ahí se van a ir”. En la misma línea, Evelyn Matthei, militante de la Unión Demócrata Independiente (derecha), ha advertido que “más de 130 mil personas han ingresado clandestinamente al país desde 2022, superando los ingresos irregulares acumulados en los 50 años anteriores”, y ha impulsado el plan #ControlTotalFronteras que incluye medidas como “sellar nuestra frontera” y el “fin de beneficios a migrantes irregulares”.<sup>6</sup> Desde el oficialismo, el propio Presidente Boric señaló que “quienes vienen a delinquir no son bienvenidos; las vamos a perseguir y les vamos a hacer – dentro del Estado de Derecho– la vida imposible”.<sup>7</sup>

La evidencia sobre la relación es mixta. Los registros oficiales indican que solo el 0,4% de los venezolanos residentes ha sido condenado por delitos. Aunque existe una sobrerrepresentación de migrantes en delitos de drogas, ésta ha disminuido de 9,5 en 2018 a 3,5 en 2023. Si bien han aumentado las condenas por homicidio entre personas extranjeras —de 22 en 2018 a 79 en 2023—, este incremento debe analizarse considerando que la población migrante se duplicó en ese mismo periodo (Gil-Valles, 2025).

Un eje adicional de posible involucramiento militar es la idea de proteger la “infraestructura crítica”. En 2023 se aprobó la Ley N° 21.542, que habilita la participación de las Fuerzas Armadas en el resguardo de servicios estratégicos —como hospitales, plantas eléctricas o transporte público— sin necesidad de decretar un estado de excepción constitucional. La norma ha sido presentada como herramienta preventiva ante riesgos o disrupciones, y ha ampliado el concepto de infraestructura crítica, permitiendo el despliegue militar bajo criterios de resguardo y continuidad operativa.

---

<sup>5</sup> José Antonio Kast, entrevista en ADN Hoy, Radio ADN, 21 de enero de 2025. <https://envivo.adnradio.cl/audio/1737546723262/>

<sup>6</sup> Evelyn Matthei, entrevista en Chillán Online, 17 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.chillanonline.cl/V7/2025/05/17/evelyn-matthei-visita-colchane-con-propuestas-para-sellar-limites-y-poner-fin-a-la-inmigracion-ilegal-vamos-a-devolverle-el-orden-a-chile/>

<sup>7</sup> Gabriel Boric, declaraciones en visita a Colchane, T13, 15 de marzo de 2023. Ver: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/presidente-boric-colchane-quienes-vienen-delinquir-no-son-bienvenidos-vamos-per-15-3-2023>



Más allá de figuras legales permanentes como esta ley, también se han adoptado medidas excepcionales que han consolidado la presencia militar en la seguridad interior. Desde mayo de 2022, Chile mantiene un estado de excepción constitucional en La Araucanía y provincias aledañas, lo que ha permitido el despliegue militar en la Macrozona Sur para enfrentar la violencia rural, ataques incendiarios y acciones armadas vinculadas al conflicto con sectores del movimiento mapuche. La sucesión de prórrogas ha transformado esta medida, formalmente excepcional, en una condición casi permanente. Aunque la presencia militar se ha extendido por más de tres años, su efecto en la reducción del conflicto sigue siendo motivo de debate, y persisten tensiones sobre el rol de las Fuerzas Armadas en un conflicto territorial de larga data.

## 2. BUSCANDO A LOS MILITARES

La legislación chilena, como se explicará en breve, permite el despliegue de Fuerzas Armadas en el marco de desastres naturales o en situaciones de excepcionalidad mediando una decisión del Ejecutivo. Sin embargo, ante situaciones de crisis estructural o de crisis de seguridad el llamado a los militares se empieza a escuchar con más fuerza.

En el ordenamiento constitucional, como es la tendencia comparada, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna está condicionado a un acto del poder Ejecutivo que declare una ruptura de la normalidad constitucional. La Constitución Política de la República regula cuatro Estados de Excepción Constitucional (EEC) que permiten restringir libertades bajo circunstancias extraordinarias, desarrollados en la Constitución y en la Ley N° 18.415. Estos EEC son: 1) el Estado de Asamblea (en caso de guerra externa), 2) Estado de Sitio (guerras internas o grave conmoción pública), 3) Estado de Emergencia (grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad nacional) y 4) Estado de Catástrofe (calamidad pública). Todos deben ser declarados por el Presidente con distintos grados de participación del Congreso según el caso, colocando las zonas afectadas bajo el mando de un Jefe de la Defensa Nacional. Ciertos desarrollos recientes, sin embargo, han creado presiones para facilitar el involucramiento de personal militar en funciones de seguridad interna sin necesidad de recurrir a EEC.

Probablemente, el momento más claro del resurgimiento de la preocupación por el rol de las Fuerzas Armadas en la protección de la ciudadanía se dio durante el estallido social de 2019. En ese contexto, la sensación generalizada de incapacidad de respuesta por parte de las policías frente a los fenómenos de violencia reactivó el debate sobre la necesidad de un mayor control en la definición de los estados de excepción constitucional para el mantenimiento del orden público.

En su punto más crítico, la discusión sobre la necesidad de desplegar directamente a las Fuerzas Armadas en labores de patrullaje cotidiano se convirtió en uno de los principales puntos de inflexión del debate político, que culminó con la convocatoria a un acuerdo nacional y el inicio de un proceso de reforma constitucional<sup>8</sup>. En ese contexto, el entonces presidente Sebastián Piñera (2018-2022) afirmó públicamente: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie, que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite”. La tensión en el país era evidente, y el General Iturriaga, designado como jefe de la Defensa Nacional, contrastó ese tono en su balance post toque de queda, al declarar: “Mire, yo soy un hombre feliz y la verdad es que no estoy en guerra con nadie”. Sin confrontar abiertamente al Presidente, sus palabras dejaron claro que el rol de las Fuerzas Armadas durante ese proceso no era el de una confrontación directa, sino más bien el de contribuir a generar ciertos grados de tranquilidad y contención.

## 2.1 INFRAESTRUCTURA CRÍTICA

En enero de 2023, el comandante en jefe del Ejército, General Iturriaga, participó en la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del proyecto de reforma constitucional que buscaba permitir que las Fuerzas Armadas pudieran resguardar infraestructura crítica. En esa ocasión, advirtió que este tipo de funciones —incluido el resguardo de fronteras— “desvirtúan” la misión principal del Ejército, que es la defensa del territorio nacional. Iturriaga reforzó su postura señalando: *“Son tareas que finalmente van a afectar nuestra operacionalidad (...) porque son las mismas tropas que están equipadas y entrenadas para otras tareas, y que tienen que derivar esta función principal hacia otros problemas que tiene hoy el país”*. Además, agregó que: *“Se requerirá que nuestras tropas (...) pasen por un periodo de entrenamiento con Carabineros previo a cualquier despliegue”*. En la misma sesión, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile expresó su respaldo a esta postura: *“Quisiera hacer eco de las palabras del señor comandante en jefe del Ejército, que es la institución prevalente de la Defensa por la magnitud que tiene. En tal sentido, todo lo expresado por él, la FACH lo respalda y está en plena concordancia, ya que hemos discutido esta materia previamente”*.

---

<sup>8</sup> En febrero de 2023 se publica la Ley 21.542 que “incorpora un numeral 21° nuevo a su artículo 32, que consagra una nueva atribución al Presidente de la República para disponer, mediante decreto supremo fundado, la protección de la infraestructura crítica del país por parte de la Fuerzas Armadas cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida”. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>

Las Fuerzas Armadas expresaron preocupaciones en tres áreas clave. En primer lugar, el comandante en jefe del Ejército subrayó la necesidad de que la norma tenga concordancia con la Ley de Estados de Excepción: *“Buscamos que esta ley sea muy concordante con lo que hoy existe en la Ley de Estados de Excepción (...) Yo creo que esa autoridad jerárquica no está bien definida en este proyecto de ley, y para nosotros es muy importante definirlo: quién va a ser la autoridad política superior de este mando militar”*. En segundo lugar, se advirtió sobre la falta de precisión respecto al rango del oficial designado: *“Aquí se habla de manera genérica de un oficial (...) y si se designa un general de menor jerarquía puede afectar las relaciones de mando”*. Finalmente, se planteó dudas sobre la relación de mando con autoridades civiles: *“¿Cuál será la relación de mando con el delegado presidencial y el gobernador?”*.

Pese a estas advertencias, el proyecto avanzó rápidamente y culminó con la aprobación de la reforma constitucional ese mismo año. Se trata de la Ley N° 21.542, publicada el 3 de febrero de 2023, que modificó la Constitución Política con el objetivo de permitir el despliegue militar para la protección de infraestructura crítica en caso de peligro grave o inminente. La particularidad de esta reforma es que autoriza a las Fuerzas Armadas a asumir tareas de resguardo del orden interior sin necesidad de declarar un estado de excepción constitucional, y en torno a una noción flexible de infraestructura crítica. Definida como “el conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, así como aquellos cuya afectación cause un grave daño a la salud o al abastecimiento de la población, a la actividad económica esencial, al medioambiente o a la seguridad del país” (energía, agua, telecomunicaciones, conexiones viales, servicios sanitarios, entre otros) (Ley 21.542, 2023). La ley exige la designación de un oficial de grado general de las Fuerzas Armadas como mando de las Fuerzas involucradas. Esta modalidad no permite la suspensión de derechos fundamentales garantizados en la Constitución ni en tratados internacionales —algo que solo puede efectuarse mediante un estado de excepción—, y limita cualquier afectación a lo estrictamente necesario para el resguardo del orden público dentro de los territorios definidos. La protección puede extenderse hasta 90 días, con posibilidad de prórrogas sucesivas mientras persista la situación de riesgo. Asimismo, se incorporó la facultad presidencial de desplegar a las Fuerzas Armadas para la vigilancia de zonas fronterizas, la cual —según la ley— debe ejercerse mediante un decreto supremo. Éste fue dictado poco tiempo después, a fines de febrero de ese mismo año, y será citado más adelante.

Dada la trascendencia de esta reforma constitucional, conviene atender a los fundamentos planteados en el debate parlamentario. La primera moción (Boletín 13085-07, de 26 de noviembre de 2019) parte señalando que las manifestaciones de 2019 provocaron cuantiosos daños a la infraestructura pública en Santiago (Historia de la Ley 21.542, p. 3). Según el proyecto, la policía "muchas veces no logra hacer frente" a estas emergencias y "no existen cifras oficiales, pero se estima que más de 2.000 carabineros" se destinan exclusivamente a proteger estos puntos críticos. Se planteaba así la necesidad de fortalecer el resguardo de infraestructura clave para el funcionamiento cotidiano del país (p. 3).

La primera moción no se tradujo en ley, por lo que en 2022 se ingresó una segunda moción parlamentaria. Esta comenzaba señalando que, tras dos años de tramitación y aprobación en ambas cámaras, el proyecto original fue objeto de un veto sustitutivo del Presidente Boric en julio de 2022, ante el cual la Cámara de Diputados no alcanzó el quórum necesario para insistir. En esta nueva moción, el proyecto se presenta como una "herramienta muy importante" que "se complementa con las otras medidas existentes como lo es el Estado de Emergencia". El resguardo de infraestructura crítica es concebido como una figura intermedia entre las funciones ordinarias de las Fuerzas de Orden y Seguridad y las atribuciones que se activan bajo un estado de excepción constitucional.

En la discusión en comisión se plantearon argumentos como la necesidad de ampliar las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas y una lógica de interagencialidad. El senador Álvaro Elizalde (PS)<sup>9</sup> señaló que *"es hora de que el país discuta la necesidad de que las Fuerzas Armadas cumplan funciones distintas a las que regularmente ejecutan, con el fin de elevar los estándares de seguridad de las fronteras de Chile"*. Añadió que *"la actual situación por la que atraviesa el norte del país, nos obliga a concluir que las fuerzas de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones son insuficientes para el resguardo de las zonas fronterizas"* (p. 15). Reconoció que el despliegue militar puede revivir "traumas", pero que en contextos democráticos como el europeo esta participación se trata "de manera abierta". "En el transporte público europeo, es común ver a militares armados respecto de los cuales nadie reclama", afirmó. Para Elizalde, es "ineludible" definir cuál debe ser la "contribución adicional" de las Fuerzas Armadas en seguridad interior.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> El 4 de marzo de 2025 fue nombrado Ministro del Interior y Seguridad Pública, encargado de las políticas de control y prevención del delito y a cargo de las responsabilidades policiales.

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, mencionó que, así como existe la Policía Marítima dependiente de la Armada de Chile, el control fronterizo podría reforzarse mediante la colaboración militar. No obstante, cabe aclarar que el ejemplo no es muy preciso puesto que la Policía Marítima es, precisamente, una fuerza policial, a pesar de integrar la Armada.

Finalmente, Elizalde señaló que el país debe estar abierto a discutir el despliegue de militares, trayendo a colación el despliegue tras el terremoto de 2010 en el gobierno de la Presidenta Bachelet, experiencia que se repitió a propósito de aluviones en la zona norte (p. 15). En esa misma línea, la ministra del Interior, Carolina Tohá, intervino reforzando la idea que el país debe considerar que las Fuerzas Armadas desarrollen nuevas funciones. Enfatizó que las Fuerzas Armadas están *"sometidas al control democrático a través de los distintos poderes del Estado"* y que, en casos de conductas punibles, como ocurrió de manera acotada en 2019, los tribunales han demostrado capacidad de sanción. Sobre todo, advirtió, *"las Fuerzas Armadas han dado suficientes muestras de profesionalismo"*, cumpliendo sus funciones *"en el marco de la ley, y con el debido control (...) de manera sobresaliente"* (p. 16).

Respecto de la interagencialidad, el senador Kenneth Pugh, independiente con cercanía a la derecha y ex vicealmirante de la Armada, señaló que el país *"debe avanzar en la interagencialidad, que implica, para el caso en cuestión, que las policías trabajen conjuntamente en esta misma materia y en un mismo edificio"*. Como ejemplo, mencionó el caso de España y su Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas<sup>11</sup>. Posteriormente, Pugh enfatizó que *"es necesario discernir cuándo se requiere la colaboración de las Fuerzas Armadas, previo a la dictación de un estado de excepción constitucional"* (p. 18), abriendo el debate sobre la necesidad de mecanismos previos y coordinados que no dependan exclusivamente de situaciones excepcionales.

## 2.2 CONTROL DE FRONTERAS

La protección de fronteras y el control migratorio fue una preocupación transversal en la discusión parlamentaria. El senador José Miguel Insulza (PS) reflexionó sobre la evolución de los mecanismos de resguardo fronterizo, recordando que *"cuando nosotros decidimos terminar con esa atrocidad que significaba el sembrar 500 mil minas en nuestras fronteras (...), naturalmente contrajimos una nueva obligación, que era proteger nuestra frontera (...). Y eso se hizo, a mi juicio, de manera bastante insuficiente, encargando esto a Carabineros de Chile"*. Aunque valoró el esfuerzo de la institución, advirtió que la cantidad de funciones asignadas es enorme y que aumentar su despliegue en fronteras puede afectar el resguardo urbano. Concluyó que *"para esas cosas están las Fuerzas Armadas, para defender, cuidar, resguardar o controlar el acceso en las fronteras"* (p. 47).

---

<sup>11</sup> Probablemente, el senador se refería a la Guardia Civil y a la Policía Nacional, ambos cuerpos policiales españoles; el primero de naturaleza militar, similar a Carabineros de Chile, y el segundo de carácter civil.

Referencias a la problemática migratoria y su conexión con el crimen organizado aparecieron en las intervenciones de distintos senadores. Así, por ejemplo, se hizo referencia a un *"problema de migración irregular muy fuerte"* (p. 52); a una *"migración desregulada"* que *"ha permitido el incremento del narcotráfico, facilitando con ello la instalación del crimen organizado en Chile"* (p. 55); y al rechazo a *"una migración descontrolada, menos aún que tras migrantes, que tienen necesidades humanitarias, se escondan bandas criminales, narcotraficantes"* (p. 72).

Como consecuencia de la reforma constitucional antes referida, el año 2023 se reglamentó la participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo mediante un decreto con fuerza de ley (DFL N°1 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública publicado el 20 de febrero de 2023). Éste establece que las Fuerzas Armadas podrán realizar control de identidad y registro (art. 4), así como detención (art. 5), limitándose a poner a las personas a disposición de las policías en el menor tiempo posible. También podrán colaborar con la autoridad migratoria en el control de ingreso y egreso de extranjeros (arts. 6 y 7).

El decreto enfatiza la protección de los derechos humanos (art. 3), especialmente de personas vulnerables como niños y adolescentes (art. 9), y define principios, deberes y reglas para el uso de la fuerza. Los principios incluidos son legalidad, necesidad, proporcionalidad, gradualidad y responsabilidad (art. 10). Asimismo, se establecen deberes como criterios orientadores del uso de la fuerza: deber de advertencia, deber de evitar daños colaterales, cumplimiento del deber, legítima defensa y deber de información (art. 10).

El artículo 11 establece diez reglas de uso de la fuerza, aunque enunciadas de forma breve, que van desde medidas disuasivas hasta el uso de armas de fuego como último recurso. Finalmente, se señala que *"los Jefes de las fuerzas"*, al implementar las Reglas, *"podrán precisarlas de acuerdo con las circunstancias, de conformidad a los principios y deberes enunciados en el artículo anterior"*. Este conjunto de reglas fija ciertos límites generales al uso de la fuerza militar en el resguardo de fronteras. Sin embargo, no se crean controles formales propiamente tales, ni internos ni externos. El control se delega fundamentalmente a los mismos mandos militares. Así, el artículo 3 señala en su penúltimo inciso que será *"deber de los jefes de las fuerzas asegurar el conocimiento y respeto de los derechos humanos y de los deberes, principios y reglas de uso de la fuerza"*. De modo similar, en el artículo 10, al incorporar un "deber de información" el decreto establece que el "mando deberá informar, en el más breve plazo, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y al Ministerio de Defensa Nacional de cualquier incidente en que se haya hecho uso de la fuerza". Éstas son reglas generales que confirman la lógica según la cual los mandos tienen un deber de supervisión y cierto grado de responsabilidad respecto de las actuaciones de sus subordinados, al mismo tiempo que un deber de reportar a la autoridad civil. Dada su generalidad, no son reglas que establezcan realmente un mecanismo de control especial. De todos modos, los principios y límites contemplados en el decreto podrían utilizarse como estándar para hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios militares en caso de abuso, recurriendo a los mecanismos disciplinarios o judiciales ya existentes en el país.

En febrero del año 2024 el presidente Boric (2022-2026), convocó al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), un órgano de carácter consultivo en Chile. El objetivo de dicha reunión era discutir la crisis de seguridad y especialmente la vinculación y apoyo de las Fuerzas Armadas en las tareas que esta crisis de seguridad y la discusión de la ley de infraestructura crítica generaban. La convocatoria generó tensiones entre los partidos de la coalición de gobierno. Por ejemplo, parlamentarios del Partido Comunista se manifestaron públicamente en contra de la determinación del gobierno. Sin embargo, la Comisión Política del Partido Comunista emitió un comunicado confirmando su respaldo al Presidente.

Las actas del COSENA<sup>12</sup> muestran que el comandante en jefe del Ejército expuso que las fuerzas militares se encontraban desplegadas en la Macrozona Sur —en virtud del estado de excepción constitucional de emergencia decretado en 2022— y en la zona norte del país, resguardando áreas de las zonas fronterizas desde 2023, conforme a nuevas disposiciones legales. Señaló que el cuidado de la infraestructura crítica se vincula con temas de orden público y requiere definir claramente la forma en que serán empleadas las Fuerzas Armadas: si estarán destinadas a proteger infraestructura o si asumirán también funciones de control del orden público.

Respecto al primer escenario, se señaló que las Fuerzas Armadas tienen plena capacidad, ya que realizan tareas similares en sus propias instalaciones. No obstante, su aporte sería limitado, pues se trata de infraestructura actualmente protegida por seguridad privada. El segundo escenario implica interacción con la ciudadanía, para lo cual las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento, la educación y el equipamiento adecuados. Por su parte, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea advirtió que el proyecto de ley sobre infraestructura crítica mantiene definiciones pendientes, particularmente en torno al “objetivo de ingreso” y el “efecto operacional” esperado con la intervención militar. Al final de la reunión, se concluyó que el patrullaje urbano por parte de militares “no es lo más oportuno”.

El despliegue militar en las calles es percibido como una respuesta legítima y urgente ante la ineficacia policial. Esta demanda por “*presencia visible*” de las Fuerzas Armadas se ha convertido en un recurso político de alto rendimiento, reforzando la idea de que, frente a la inseguridad cotidiana, los militares son la última barrera de contención. Aunque el diagnóstico no es infundado, su tratamiento político ha priorizado el impacto simbólico por sobre la efectividad real, consolidando una nueva normalidad donde el recurso militar se vuelve cada vez más habitual.

---

12 <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=281113>



Este respaldo social ha sido recogido incluso por autoridades del oficialismo. En marzo de 2024, Tomás Vodanovic —alcalde del Frente Amplio de una comuna populosa del país— pidió la presencia de militares ante situaciones críticas. Comparó su eventual rol con el que ya cumplen en elecciones o emergencias, y planteó que es posible discutir “*democráticamente y en términos razonables*” cómo podrían colaborar en seguridad interna. Afirmó que el resguardo de infraestructura crítica, con reglas claras sobre el uso de la fuerza, respeto irrestricto a los derechos humanos y en el marco de un régimen democrático, es una herramienta legítima del Estado. Añadió que esto no se contradice con la convicción de que los militares no deben reprimir protestas sociales. Frente a críticas desde la centroizquierda, reconoció que el tema toca “*fibras sensibles*”, pero defendió su propuesta como una forma de liberar contingente policial para combatir el delito. Sostuvo que el Estado debe usar todos sus recursos de forma responsable, democrática y rigurosa, y que negarse a considerar esta herramienta por “*bloqueo ideológico*” sería un complejo.

## 2.3 REGLAS DEL USO DE LA FUERZA

Los debates de inclusión de militares en temas de seguridad trae de la mano el desafío de definir las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF) dado que carece aún de una ley específica y solo existe un Decreto del 2022 que establecía las RUF para las Fuerzas Armadas durante estados de excepción. Este decreto ordena a los Jefes de la Defensa Nacional dictar instrucciones claras (art. 1), define ocho principios fundamentales (art. 2), establece nueve reglas de escalamiento del uso de la fuerza (art. 3), y fija normas sobre detención y registro de personas (art. 4), enfatizando el respeto a la dignidad humana y prohibiendo explícitamente la tortura o los tratos degradantes.

El proyecto de ley sobre las RUF ingresó al Congreso en abril de 2023 (Boletín N° 15.805-07). Esta iniciativa buscaba regular el empleo de la fuerza por parte de agentes estatales en Chile, pero ha generado intenso debate durante su tramitación en el Congreso, donde a fines de julio 2025 se encuentra en comisión mixta. En su formulación original, el proyecto apuntaba a saldar una deuda de importancia ya que Chile no contaba con un cuerpo legal que definiera parámetros para el uso de la fuerza policial. La gran mayoría de la regulación a este respecto es de rango infra legal, es decir, corresponde a reglamentos y protocolos internos de la policía. El proyecto de ley introducía un conjunto de reglas para reaccionar de forma escalonada haciendo uso de fuerza no letal, menos letal y letal, guiado por principios ya asentados en el Derecho Internacional como el de necesidad, proporcionalidad, legalidad y responsabilidad, los que además ya venían siendo incorporados hace bastante tiempo por la propia policía en sus protocolos internos y programas de formación.



El desarrollo de la discusión legislativa ha generado varias controversias. Entre las modificaciones más controvertidas se encuentran la eliminación del principio de proporcionalidad, reemplazándolo por el concepto de "racionalidad del medio"; la posibilidad de que la amenaza de daños graves e inminentes a la infraestructura crítica pueda ser repelida con fuerza letal; y la creación de reglas de uso de la fuerza separadas para policías y para militares.<sup>13</sup> Si bien personeros de gobierno han minimizado las diferencias entre el proyecto original y las últimas modificaciones al proyecto,<sup>14</sup> se ha planteado que las discrepancias no son menores ni de carácter técnico, sino que se estaría instalando un sistema de regulación de la fuerza completamente distinto, alejado de los estándares de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que, al recaer en una noción tan amplia como la "racionalidad", descartando el principio de proporcionalidad, no se estaría fortaleciendo la labor de agentes estatales encargados de hacer uso de la fuerza legítima, sino al contrario, debilitando su labor al quitarle parámetros objetivos que gobiernen su actuación.<sup>15</sup>

---

**13** Para el presidente de la Comisión de Seguridad Pública, José Miguel Durana, del partido conservador Unión Demócrata Independiente, de oposición al gobierno, éstos son precisamente los aspectos que considera positivos de los últimos desarrollos de la discusión en el Congreso, señalando que "se aprobó una nueva regulación que da certeza al personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad". Preciso, además, que "hemos rechazado el principio de proporcionalidad y hemos mantenido el requisito de racionalidad en el uso de las fuerzas. Además, rechazamos la propuesta del Ejecutivo que quería generar grupos de especial protección. Va a permitirse el uso de las fuerzas letales para evitar daños graves e inminentes a la infraestructura crítica". Senado de la República de Chile. A tercer trámite proyecto sobre reglas de uso de la fuerza. Jueves 24 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/tercer-tramite-proyecto-sobre-reglas-de-uso-de-la-fuerza>

**14** El ministro de Seguridad, Luis Cordero, señaló: "yo rescataría que la matriz central del proyecto de reglas de uso de la Fuerza se mantiene en los propósitos compartidos, tanto por el gobierno y también por la oposición. Es cierto que tenemos discrepancias sobre algunos aspectos asociados a la aplicación de algunas reglas, pero los temas sustantivos, el proyecto tiene un amplio consenso". En cuanto a las divergencias, planteó que "tenemos discrepancias en torno a la aplicación de determinado tipo de principios, que son discusiones jurídicas bien técnicas." Para el ministro, "[m]ientras la oposición considera que es suficiente simplemente el principio de racionalidad, que es un poco el contexto para efecto del ejercicio de la regla de uso de la fuerza, el Ejecutivo considera que además es conveniente tener el principio de proporcionalidad que tiene que ver con la acción cuando se ejerce la fuerza". Senado de la República de Chile. A tercer trámite proyecto sobre reglas de uso de la fuerza. Jueves 24 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/tercer-tramite-proyecto-sobre-reglas-de-uso-de-la-fuerza>

**15** En concreto, se ha criticado la instalación de un sistema dual con estándares diferentes para policías y militares en funciones idénticas de seguridad pública y los problemas profundos que se seguirían de la supresión de la proporcionalidad: mientras la proporcionalidad establece límites objetivos y previos que guían la acción estatal con criterios mensurables, la racionalidad permite un amplio margen de apreciación subjetiva basado en la percepción del agente al momento de actuar. Esto contradice los estándares internacionales y genera una anomalía jurídica que debilita las garantías fundamentales, trasladando el peso de la prueba hacia demostrar que la conducta fue irrazonable, en lugar de exigir al Estado justificar objetivamente la fuerza empleada. La modificación elimina parámetros esenciales para evaluar las intervenciones policiales. Véase, por ejemplo: Soto, D. La racionalidad contra la proporcionalidad: el peligroso giro en la ley de uso de la fuerza de Chile. CIPER (15 de mayo de 2025). Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2025/05/14/la-racionalidad-contra-la-proporcionalidad-el-peligroso-giro-en-la-ley-de-uso-de-la-fuerza-de-chile/>

## 2.4 CONTROL DE ARMAS

En agosto del 2024 y en el marco de la discusión sobre la seguridad en las fiestas patrias chilenas, la Ministra del Interior y Seguridad Pública, Carolina Tohá, remarcó que éste es un gobierno que *“siempre ha estado disponible a evaluar esa posibilidad”*, admitiendo que *“nunca hemos visto como algo negativo pensar en las Fuerzas Armadas como un recurso que puede apoyar la estrategia de seguridad”*. Posteriormente, a fines de octubre del mismo año, se anunciaron nuevas medidas y la más destacada fue la incorporación de militares a las labores de fiscalización de armas, una función que hasta entonces estaba en manos de las instituciones policiales con evidentes problemas de gestión y administración. La decisión del gobierno contempló la asignación de un equipo del Ejército con dedicación exclusiva, destinado a reforzar los controles en la Región Metropolitana, con un enfoque específico en armerías, clubes de tiro y domicilios particulares.

Esta decisión se ve refrendada en el Decreto Exento 282, que designa a las autoridades fiscalizadoras responsables de aplicar la Ley N° 17.798 de 1972 sobre Control de Armas. En su artículo primero, se designa como autoridades fiscalizadoras a reparticiones específicas de Carabineros de Chile, estableciendo jurisdicciones regionales y locales. El artículo segundo designa a la Comandancia General de Guarnición del Ejército como autoridad fiscalizadora en la Región Metropolitana, lo que sería la principal innovación dado que el decreto anterior (Decreto 676 Exento/2010/M. Defensa Nacional) entregaba la facultad únicamente a Carabineros de Chile. La Ley N° 17.798, no obstante, sí permite incluir a las Fuerzas Armadas en labores de fiscalización. Es decir, si bien la ley vigente contempla la facultad de designar a funcionarios militares para la fiscalización, las autoridades de gobierno habían optado por delegar esta función solamente en fuerzas policiales. El nuevo decreto representa una decisión administrativa de involucrar al Ejército en la fiscalización de armas en la región más poblada del país.

## 3. LA CONSTANTE UTILIZACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Las secciones anteriores ilustran cómo la estricta separación de funciones policiales y militares de los primeros años de la transición chilena se ha visto tensionada en distintos niveles, con una tendencia a normalizar el involucramiento de fuerzas militares en labores policiales sin la necesidad de recurrir a un régimen de excepción. Vale la pena, no obstante, prestar atención a un fenómeno específico que marcó el inicio de la difuminación jurídica de la frontera policial-militar: la progresiva intensificación y normalización del uso de los estados de excepción constitucional. Estos EEC, como se mencionó más arriba, son el Estado de Asamblea (en caso de guerra externa), Estado de Sitio (guerras interna o grave conmoción pública), Estado de Emergencia (grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad nacional) y Estado de Catástrofe (calamidad pública).

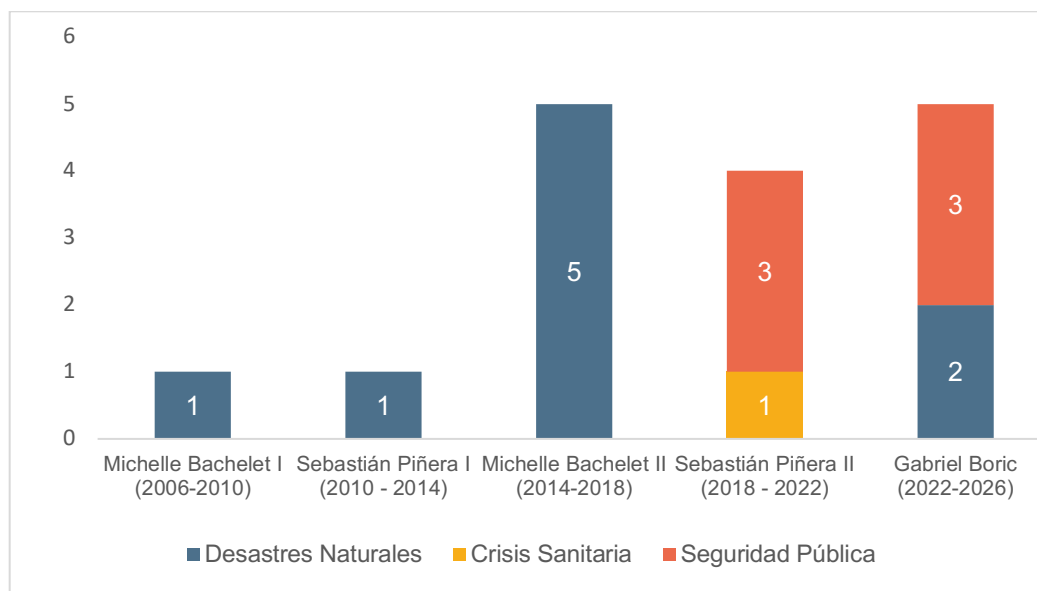
Durante los veinte años posteriores al fin de la dictadura militar (1990–2010), no hubo declaraciones de estados de excepción constitucional (EEC). Por ejemplo, frente a la erupción del volcán Chaitén en 2008, solo se declaró una zona de catástrofe (Decreto N° 588 de 2008), que designó al intendente —entonces representante presidencial en cada región, hoy reemplazado por un gobernador electo y un delegado presidencial— como autoridad coordinadora, conforme a la ley N° 16.282 sobre disposiciones permanentes en casos de sismos o catástrofes. El despliegue militar se realizó bajo ese marco normativo ordinario, no excepcional. El terremoto de 2010 marcó el inicio de una leve intensificación en su uso, con una primera declaración bajo el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010).

A partir de entonces, pueden distinguirse dos etapas. La primera corresponde al empleo de EEC ante catástrofes naturales. Además del caso de 2010, entre 2014 y 2017, durante el segundo gobierno de Bachelet, se continuó utilizando esta herramienta, aunque de forma limitada. La segunda etapa comienza en 2019, con una verdadera explosión de decretos administrativos que autorizan la colaboración de las Fuerzas Armadas. Esta fase puede definirse como una de clara normalización del uso de EEC, permitiendo el despliegue militar en distintos frentes. Desde este momento, se ha consolidado el uso conjunto de fuerzas militares y policiales bajo mando militar, acompañado de una proliferación normativa legal y administrativa.

Los contextos que explican este incremento son: (1) las alteraciones al orden público desde octubre de 2019; (2) la pandemia del Covid-19 a partir de fines de ese año; (3) el aumento de ingresos por pasos fronterizos no habilitados, que motivó una reacción del gobierno en marzo de 2022; (4) el incremento de violencia rural en La Araucanía y el Biobío en mayo de 2022; y (5) la persistencia de catástrofes naturales, especialmente incendios forestales en las estaciones estivales desde 2022.

Aunque sea un indicador superficial, la cantidad de decretos de EEC y sus respectivas prórrogas permite dimensionar este fenómeno. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se emitieron 17 declaraciones y prórrogas; en el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), 41. En ese período ocurrieron el estallido social de 2019, gran parte de la pandemia y las primeras respuestas frente a la crisis fronteriza y la violencia en el sur. Con Gabriel Boric (2022-2026), la cifra se eleva aún más: a fines de julio 2025 se han producido 76 declaraciones y prórrogas.

**Gráfico 3. Estados de Excepción Constitucional en Chile por gobierno y tipo de Emergencia (2006–2026)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Diario Oficial de la República de Chile.

\*En febrero de 2025, durante el gobierno de Gabriel Boric se declaró estado de excepción constitucional debido a un apagón a nivel nacional. Si bien este fue causado por un fallo en la línea de transmisión eléctrica, el EEC fue justificado a partir de garantizar la seguridad de la población (“No podemos dar margen para que los que actúan fuera de la ley se aprovechen de una situación anómala para cometer delitos”, declaró el Presidente).

En una revisión de más de 170 decretos administrativos, desde 2010 hasta fines de marzo de 2025, se puede apreciar cómo han ido variando las justificaciones ofrecidas por la autoridad de gobierno en los distintos contextos de normalización de los EEC. Mientras en el primer periodo, correspondiente al segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), los motivos contenidos en los decretos tienden a un lenguaje neutral y más bien sobrio para justificar las declaraciones de excepción frente a catástrofes, en el segundo gobierno del presidente Piñera (2018-2022) se observa un endurecimiento narrativo. Durante este periodo se emplean por primera vez en democracia estados de excepción de emergencia por grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación. El desarrollo más relevante a este respecto lo constituye la crisis social y política de octubre de 2019 que dio lugar a una declaración de EEC de emergencia (Decreto N° 472 de 2019). Sin embargo, en dicha oportunidad no se apreciaba la incorporación directa de una justificación basada en el surgimiento de nuevas amenazas ni una fundamentación clara de la necesidad del trabajo conjunto de policías y militares. El giro narrativo ocurre más bien en tres momentos posteriores.

El primer momento corresponde a la declaración de EEC con ocasión del inicio de la pandemia del Covid-19, requiriendo una “coordinación de las autoridades civiles del Estado en el ámbito de sus competencias, con los Jefes de la Defensa Nacional” (Considerando 9°, Decreto N° 104 de 2020). El segundo momento se sitúa en la declaración de estado de emergencia en la zona sur del país por el aumento de dinámicas descritas como “narcotráfico”, “terrorismo” y “crimen organizado” que requieren “que el Estado haga uso de los medios, capacidades institucionales y mecanismos” que le otorga el ordenamiento jurídico (Considerando 6°, Decreto N° 270 de 2021).

El tercer momento corresponde a la declaración de estado de excepción en el contexto fronterizo, ante el aumento del flujo migratorio y la irrupción del crimen organizado como amenaza de seguridad. Este momento queda marcado por el Decreto N° 35 del 15 de febrero de 2022. En sus consideraciones, se articula la idea de que el control fronterizo implica amenazas tanto internas como externas, lo que justifica la participación de las Fuerzas Armadas. Se afirma que “el control de las fronteras en materia migratoria y su protección contra el crimen organizado transnacional (...) es un problema que guarda relación tanto con la seguridad interna, como con la defensa nacional” (Cons. 3).

El decreto, citando los Libros de la Defensa Nacional y la Política de Defensa Nacional, califica los flujos migratorios no regulados y el crimen organizado transnacional como “amenazas de tipo híbridas”, frente a las cuales las Fuerzas Armadas deben colaborar mediante el “intercambio de información” con organismos nacionales e internacionales y el “control de fronteras” (Cons. 3). Además, se advierte que la vulneración de la frontera “puede ser aprovechada por el crimen organizado transnacional dedicado al narcotráfico, el contrabando de mercancías y el tráfico de migrantes”, afectando zonas fronterizas del territorio (Cons. 5). El decreto también reconoce que las policías carecen de capacidad de reacción suficiente: “al desconocerse la identidad de las personas que ingresan clandestinamente, las policías no pueden ejercer adecuadamente el control migratorio y de orden público (...), lo que pone en riesgo la seguridad de la Nación (...) requiriéndose de medidas extraordinarias orientadas a la protección de las personas y sus bienes” (Cons. 5).

La expansión y normalización de la excepcionalidad constitucional ha ocurrido, entonces, a través de estos tres momentos. Así, a julio del 2025 coexisten declaraciones de EEC para enfrentar la violencia rural en la zona sur, el control fronterizo y, también, los desastres naturales, como frentes de mal tiempo en invierno e incendios forestales en verano.

El lenguaje de las prórrogas de los EEC, que empieza a hacerse sistemático durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, también es ilustrativo de la normalización de su uso. Si hubiera que sintetizar cuál ha sido la lógica que subyace a las prórrogas, ésta se compondría de dos fundamentos. El primero, consiste en constatar una suerte de paradoja: si bien el empleo de un EEC ha sido positivo, en el sentido de permitir una mejora en la situación de seguridad, las amenazas no han sido desplazadas del todo.<sup>16</sup> Esto merece ser subrayado, puesto que la reiteración de este razonamiento, tras sucesivas prórrogas, aunque se sustenta sobre una supuesta mejora en las condiciones de seguridad, implica en realidad un reconocimiento del fracaso de las medidas de excepción para restablecer el orden constitucional de normalidad. El segundo fundamento consiste en valorar la colaboración policial militar como algo positivo en sí mismo; es decir, la justificación sería que el EEC ha hecho posible la colaboración entre policías y militares, lo que es una razón para prorrogar, mencionando a veces que esto permite sumar recursos e intercambiar conocimientos.

Con el comienzo del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026) se prorrogó el EEC en zonas fronterizas mediante el Decreto N° 138 de 16 de marzo de 2022. La medida se mantuvo, pero con un cambio en el lenguaje evidenciando un balance entre objetivos humanitarios y de resguardo de la seguridad nacional.<sup>17</sup> Algo similar tuvo lugar con la primera declaración que hace el gobierno de Boric respecto de la violencia en la zona sur. Si bien no fue un acto de prórroga, se trató de una declaración que se puede situar en continuidad con los EEC del gobierno anterior. Como en el caso de las zonas fronterizas, también hay un claro cambio de lenguaje. Las categorías del crimen organizado y terrorismo, así como el foco en los ataques a miembros de las Fuerzas de Orden y Seguridad, desaparecen del

<sup>16</sup> Por ejemplo, en el Decreto N° 276 de 27 de octubre de 2021, el presidente Piñera prorrogaba el EEC en las provincias de Biobío y Arauco, de la región del Biobío, y Cautín y Malleco, de la región de la Araucanía. En dicho decreto, la principal razón para la prórroga se encuentra en el considerando segundo: "Que, a pesar de todos los esfuerzos desplegados, la situación derivada de la violencia descrita aún afecta a las provincias mencionadas, subsistiendo las circunstancias que motivaron la declaración efectuada, y sin haber cesado éstas en forma absoluta, por lo que se hace necesario prorrogar la declaración de estado de excepción constitucional de emergencia, por 15 días adicionales." El lenguaje es similar al que se venía usando en las prórrogas de los EEC de catástrofe en contexto del Covid-19. Poco tiempo después, el 26 de noviembre del mismo año, mediante Decreto N° 293, se prorrogaba el mismo EEC señalando en su considerando tercero que "a pesar de que la situación derivada de la violencia descrita ha disminuido, no ha cesado en las zonas mencionadas, subsistiendo las circunstancias que motivaron la declaración efectuada, por lo que se hace necesario prorrogar". Las mismas razones aparecen luego en el Decreto N° 302 de 11 de diciembre. Se reconoce que "el estado de excepción constitucional ha permitido la colaboración de las Fuerzas Armadas con las policías en los puntos de control, a través de su personal y medios, tanto en fiscalizaciones como vigilancia" (Cons. 4). Luego se vuelve a mencionar que, si bien la violencia "ha disminuido", ésta "no ha cesado en las zonas mencionadas, subsistiendo las circunstancias que motivaron la declaración efectuada, por lo que se hace necesario prorrogar" (Cons. 5).

<sup>17</sup> Por ejemplo, se emplea una terminología neutra al hablar de un "aumento en los ingresos de personas en situación de movilidad humana por pasos no habilitados, principalmente en el contexto del desplazamiento masivo de personas en la región" (Cons. 1). Se contextualiza este fenómeno señalando que la "situación se ha intensificado, entre otros motivos, como consecuencia del aumento de las barreras de acceso a canales regulares de ingreso en el contexto de la crisis sanitaria y a la ausencia de medidas para ofrecer protección internacional a las personas que lo requieren" (Cons. 2). La persistencia de las circunstancias, sumado a la necesidad de extender el apoyo humanitario que aparece como objetivo con el cambio de gobierno, justificaría la renovación del EEC: "las circunstancias que motivaron la declaración del estado de excepción continúan subsistiendo a pesar de las medidas que se han adoptado para aumentar la vigilancia en las fronteras, la prevención y persecución del crimen organizado transnacional y la protección de las comunidades de acogida y de las personas en situación de movilidad humana" (Cons. 6). Este objetivo se refuerza en el considerando siguiente, al señalar que la prórroga "tendrá como objetivo facilitar la adopción de estas medidas excepcionales de protección de la seguridad y de respuesta humanitaria a las personas que se encuentran en las zonas fronterizas del norte del país y se orientarán especialmente a la protección de la vida, en especial, de niñas, niños y adolescentes; y esperan garantizar el respeto de las obligaciones internacionales del Estado de Chile de acuerdo con los tratados internacionales vigentes" (Cons. 7).

enmarcamiento inicial y en cambio se sitúa el énfasis en la protección de la circulación vial y la protección de derechos de los habitantes de las zonas afectadas.<sup>18</sup> Aquí, el EEC también "permite la colaboración de las Fuerzas Armadas con las policías" para conseguir los fines que el decreto enuncia (Cons. 9). Para ello, en especial para restablecer el libre tránsito y el orden y la seguridad pública, "es necesario contar con el personal, medios y equipamiento técnico y logístico de las Fuerzas Armadas".

Pocos meses después, las razones para prorrogar empiezan a exhibir mayores semejanzas de lenguaje con aquellas que se describían anteriormente. Por ejemplo, en el Decreto N° 214 de 15 de junio de 2022, de prórroga de EEC en las regiones de la Araucanía y Biobío, se pone de relieve la colaboración permitida entre fuerzas policiales y militares, junto con la idea de que, si bien la gravedad de las circunstancias ha disminuido, éstas no han desaparecido del todo. Así, se señala que "en el marco de la referida declaración, y de la consecuente colaboración de las Fuerzas Armadas con las policías, se ha observado una significativa disminución de los eventos de violencia" (Cons. 2). Sin embargo, se agrega, que "a pesar de que las situaciones descritas derivadas de la violencia han disminuido, persisten algunos eventos en las zonas afectadas" (Cons. 3). Durante el gobierno de Gabriel Boric (2022-2026), el EEC en ciertas provincias de la región del Biobío y en la región de la Araucanía se ha extendido desde mayo de 2022 hasta el presente (marzo de 2025). En paralelo, se ha hecho amplio uso del EEC de catástrofe con 18 decretos ya sea de declaración o de prórroga.

---

<sup>18</sup> En los considerandos del Decreto N° 189 de 17 de marzo de 2022 pasan al primer plano el "aumento de los actos violentos en las rutas" y la puesta en peligro de "la integridad física e incluso la vida de las y los trabajadores y las personas que hacen uso diario de vías", afectando funciones de vital importancia como la "cadena de producción" y la "distribución de alimentos, bienes, suministros e insumos de salud" (Cons. 1). Se agrega a lo anterior la afectación de "la libertad de circulación y desplazamiento" (Cons. 3) y la obstaculización de "proyectos de desarrollo", lo que perpetúa "condiciones de pobreza e inequidad" (Cons. 5). El uso del EEC se presenta como una de las "medidas" con las que cuenta el Estado para garantizar "la protección de las personas y sus derechos", lo que incluye la seguridad y abastecimiento de las personas (Cons. 6), mejoramiento de la "calidad de vida" y aseguramiento del libre tránsito, orden público, cadena de producción, y abastecimiento de bienes y servicios (Cons. 7).



## CONCLUSIONES

La creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en Chile evidencia una transformación del rol tradicionalmente asignado al sector militar en la democracia chilena. Este fenómeno responde a un contexto marcado por el incremento de la violencia, la percepción generalizada de inseguridad ciudadana y la limitada posibilidad de respuesta policial para enfrentar eficazmente nuevas amenazas como el crimen organizado y los desafíos derivados de la migración irregular. En el discurso de casi todo el espectro político, incluyendo a sectores conservadores y progresistas, se ha fortalecido la creencia en la interagencialidad entre fuerzas policiales y militares, dejando entrever un diagnóstico que ve los recursos policiales como limitados y las capacidades militares como más efectivas en el control de nuevas amenazas.

En primer lugar, es clave reconocer que esta participación militar ha sido predominantemente reactiva y marcada por coyunturas específicas, careciendo frecuentemente de estrategias claras y sostenibles a largo plazo. Por tanto, es necesario avanzar en la definición precisa de un marco estratégico integral para la seguridad pública, que determine claramente el alcance y limitaciones de la participación de las Fuerzas Armadas. Esta definición debe incluir mecanismos efectivos para la coordinación y supervisión civil, garantizando que las fuerzas militares actúen siempre bajo control democrático y dentro de estrictos parámetros de respeto a los derechos humanos.

Además, la persistencia y normalización del uso de los Estados de Excepción Constitucional plantea desafíos importantes para la institucionalidad democrática del país. Si bien el país ha experimentado múltiples catástrofes naturales y enfrenta nuevos desafíos de seguridad, el aumento explosivo e inercia en la perpetuación de los EEC pareciera ser indicativo de una banalización de este instrumento. Es urgente evaluar la eficacia real y los impactos de estas medidas excepcionales en términos de reducción de la violencia y criminalidad. Asimismo, resulta fundamental limitar la extensión temporal de estas medidas y fortalecer los mecanismos legislativos y judiciales de control y rendición de cuentas sobre las acciones ejecutadas en este marco, lo que supone una definición de objetivos más clara y la realización de evaluaciones periódicas.



Lejos de los procesos que se encuentran en otros países de la región, en Chile el proceso de ampliación de funciones y misiones de las Fuerzas Armadas se ha venido desarrollando a pesar de la posición formal de sus principales liderazgos. Siempre destacando su condición de subordinación a las decisiones políticas y legislativas, las Fuerzas Armadas han sido claras en identificar los desafíos que involucraría una mayor participación en temas de seguridad pública. Sin embargo, todo parece indicar que de forma lenta pero sostenida se buscarán mecanismos políticos para aumentar su presencia en el control del crimen. Lo anterior vuelve urgente fortalecer los mecanismos institucionales para asegurar un control civil efectivo sobre esta participación, así como la promoción de mayor transparencia en la toma de decisiones sobre su participación en seguridad interior.

De igual manera, es aún necesario avanzar en clarificar y acotar el concepto de infraestructura crítica, estableciendo criterios claros para prevenir un uso excesivamente amplio en la justificación de la participación militar. En este contexto de ampliación de funciones, se torna fundamental e imprescindible una revisión profunda de los protocolos, doctrina y entrenamiento militar para garantizar su adecuada adaptación a tareas de seguridad pública, enfocándose especialmente en el respeto de los derechos humanos y la interacción con la población civil.

En un contexto marcado por la ansiedad ciudadana y la desesperación política, las herramientas que parecen ser más efectivas (y efectistas) pueden tener consecuencias de largo plazo para las Fuerzas Armadas, el sistema de justicia criminal y en general para la relación Estado-sociedad. En este escenario es urgente repensar con seriedad cuáles son aquellos espacios donde la presencia de las Fuerzas Armadas podría traer beneficios de seguridad para la población, limitando cualquier sobreactuación política que pueda traer una crisis de legitimidad militar dada la imposibilidad de cumplir con falsas expectativas creadas por el discurso castigador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño, M. D. (2023). Transformative leadership: President Ricardo Lagos and democratic civilian control of armed forces in Chile (2000–2006). *Latin American Policy*, 14(3), 408-421. <https://doi.org/10.1111/lamp.12307>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). *Historia de la Ley N.º 21.542: Modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/8118/>
- Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2024). *Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2024*. Subsecretaría de Prevención del Delito. <https://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2025). *Encuesta de opinión pública CEP N°93: Resultados y anexos* (mayo 2025). [https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/05/07-144852\\_hgoj\\_CEP93\\_VF\\_anexos.pdf](https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/05/07-144852_hgoj_CEP93_VF_anexos.pdf)
- Congreso Nacional de Chile. (2023). *Proyecto de ley: Establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas en las circunstancias que se señala* (Boletín N.º 15.805-07). Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmBOLETIN=15805-07&prmlID=16343>
- Gil-Valles, M. (2025). *La figura del migrante irregular en el discurso y la realidad de la inseguridad en Chile 2024: Análisis de la Región Metropolitana* [Tesis de maestría, Universidad Internacional de Valencia]. No publicada.
- Instituto Nacional de Estadísticas & Servicio Nacional de Migraciones. (2024). *Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2023*. <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/informe-resultados-epe2023.pdf>
- Lechner, N., & Güell, P. (1998). Construcción social de las memorias en la transición chilena. *Subjetividad y figuras de la memoria*, 12(17), 1-17.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2024). *Decreto exento N.º 282: Designa autoridades fiscalizadoras de la Ley N.º 17.798, sobre Control de Armas*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1207633>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2019). *Decreto Supremo N.º 472: Declara estado de excepción constitucional de emergencia en la provincia de Santiago y Chacabuco, y las comunas de Puente Alto y San Bernardo de la Región Metropolitana*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2020). *Decreto Supremo N.º 104: Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143580>

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). *Decreto Supremo N.º 270: Declara estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1166383>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Decreto Supremo N.º 35: Declara estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1172679>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Decreto Supremo N.º 138: Prorroga estado de excepción constitucional de emergencia por el periodo que indica*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173783>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Decreto Supremo N.º 214: Prorroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177670>
- Rovira Kaltwasser, C. (2007). *Chile: Transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad*. 69(2), 343-372.
- Solar, C., & Hochmüller, M. (2024). 8 Explaining military corruption. En C. Solar (Ed.), *Governing the military* (pp. 175-196). Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526161857.00015>
- Verdes-Montenegro, F. J., Álvarez, G. y M. Robledo Hoecker (2023). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* Fundación Carolina.



# SECURITIZACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA EN COLOMBIA: RETOS Y DESAFÍOS DE LA SOBRE-DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES A LA FUERZA PÚBLICA<sup>1</sup>

Catalina Miranda Aguirre<sup>2</sup> y Isaac Morales Pérez<sup>3</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

El rol de la Fuerza Pública en Colombia va más allá de la provisión de un servicio público encargado de garantizar las condiciones mínimas para salvaguardar la defensa, seguridad y convivencia del país. Las dinámicas del conflicto armado y un complejo contexto de criminalidad organizada cada vez más sofisticado han hecho que, bajo la instrucción de las mismas autoridades civiles, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (todas adscritas a un mismo ministerio) hayan desarrollado una amplia amalgama de capacidades que abarcan responsabilidades, a veces roles protagónicos, en asuntos que no son propios a su misión constitucional.

Conceptos como el Apoyo a la Defensa de la Autoridad Civil (ADAC) han representado para la Fuerza Pública (entendidas como las tres Fuerzas Militares y la Policía Nacional), la necesidad de contribuir a través de capacidades duales y más allá de su propia naturaleza, al desarrollo socioeconómico de regiones particularmente inseguras y con bajos niveles de desarrollo donde las demás instituciones del Estado no ejercen una presencia eficiente. Sin embargo, también son sintomáticos de la sobre-delegación de responsabilidades de muchos sectores públicos colombianos a las instituciones de la Fuerza Pública del país. Esto, aunado a la definición de varios asuntos públicos como “amenazas” a la seguridad, han justificado la definición e implementación de medidas de emergencia durante muchas décadas, securitizando la agenda pública del país.

---

<sup>1</sup> Agradecemos las importantes contribuciones de Laura Bonilla y Andrés Preciado en la elaboración de este documento.

<sup>2</sup> Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, Internacionalista con énfasis en Historia de la Universidad del Rosario. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Seguridad Ciudadana y Crimen Organizado de la Fundación Ideas para la Paz (FIP). Correo de contacto: [c.mirandaa2@uniandes.edu.co](mailto:c.mirandaa2@uniandes.edu.co).

<sup>3</sup> Magíster en Políticas Públicas y Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como Coordinador de la Línea Democracia y Gobernabilidad y Coordinador de la Línea de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación Paz y Reconciliación (PARES). Correo de contacto: [imoralesp@unal.edu.co](mailto:imoralesp@unal.edu.co)

Es así como, para el caso colombiano, podría resultar más pertinente hablar sobre securitización que sobre militarización, a diferencia del caso de otros países de la región. Para desarrollar esta hipótesis, este análisis se dividirá en tres grandes capítulos: el primero se encargará de describir el rol de la Fuerza Pública en el desarrollo del marco normativo y de política pública sobre los asuntos seguridad y defensa del país; el segundo expondrá cómo la respuesta del Estado a los fenómenos de seguridad ha constituido un escenario de securitización, y finalmente, los principales hallazgos y recomendaciones de estos dos apartados se describirán en un tercer acápite encargado de formular las conclusiones de esta investigación.

# 1. INSTITUCIONALIDAD Y MARCO NORMATIVO DEL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA

Antes de abordar las particularidades del contexto colombiano frente a las dinámicas de securitización es preciso entender las generalidades en la composición institucional del ecosistema, las políticas de seguridad y el funcionamiento de la Fuerza Pública Colombiana<sup>4</sup>.

En este sentido, el primer referente es la Constitución Política de 1991 en cuyo artículo 189 sostiene que le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa *“dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas”*. Ahora bien, el Título 7 “De la Rama Ejecutiva” y su capítulo 7, brindan algunos aspectos generales sobre el carácter de las Fuerzas Militares y la Policía; así, en el artículo 217, se afirma que las Fuerzas Militares *“tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”*. Seguido, en el artículo 218 se define la Policía Nacional como *“un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*.

Este Capítulo de la Constitución Política también define algunas características de la Fuerza Pública, tales como su naturaleza no deliberante; es decir, el que sus miembros no puedan participar en política ni ejercer el voto estando en servicio. Es así como la Constitución Política es clara en determinar cómo el poder militar y de policía está subordinado al poder civil, principalmente en cabeza del Presidente de la República y de la demás autoridades civiles establecidas en la carta política y el marco legal del país.

---

<sup>4</sup> En Colombia, la Fuerza Pública está constituida por las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea), y la Policía Nacional.

Por su parte, la Ley 4 de 1991<sup>5</sup> establece el régimen normativo del orden público interno el cual corresponde al Presidente de la República, definiendo la preferencia de las órdenes del Gobierno Nacional en materia de policía, frente a las disposiciones u órdenes expedidas por cualquier autoridad de las entidades territoriales (art. 7); de igual forma, establece el nivel jerárquico de la preferencia en la relación entre Gobernadores (a nivel departamental) y Alcaldes (en el nivel municipal). Esta norma define al Alcalde como “Jefe de Policía” y responsable de mantener el orden público en su jurisdicción.

Por otra parte, el artículo 12 de la Ley 62 de 1993<sup>6</sup> norma a los Alcaldes y Gobernadores como las primeras autoridades de Policía en los Municipios y Departamentos, en el mismo sentido en que la Ley 1801 de 2016 que expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), en su artículo 198, precisa como autoridades de policía las siguientes:

*1. El Presidente de la República. 2. Los Gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.*

Estas son algunas normas que dan cuenta no solo de la subordinación de las instituciones de la Fuerza Pública a las autoridades civiles (nacionales y subnacionales), sino también del complejo ecosistema de la defensa y la seguridad en Colombia que, en la teoría, incorpora a diversas instituciones y actores más allá de aquellos adscritos al Ministerio de Defensa Nacional, hecho que podría favorecer la gobernanza civil de estos asuntos pero que en la práctica funciona de otra manera. A esto también se adscribe una multiplicidad de políticas públicas que cambian con cada gobierno (nacional y subnacional) y que usualmente son estructuradas y socializadas a través de un documento de política.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.



## 1.1 GENERALIDADES SOBRE EL ECOSISTEMA NACIONAL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Para el caso colombiano, el documento de política pública más importante de cada administración y que es expedido cada cuatro años es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Éste define los objetivos, metas, estrategia y políticas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo (DNP, 2023), incluyendo los relacionados con la seguridad y defensa de la Nación. El PND de la actual administración “Colombia, potencia mundial de la vida” fue expedido mediante Ley 2294 de 2023<sup>7</sup>, y define entre uno de sus cinco ejes de transformación la “Seguridad Humana y Justicia Social”.

Ahora bien, una vez definido y expedido el Plan Nacional de Desarrollo, las carteras ministeriales líderes de sectores inician el proceso de actualizar y definir sus políticas como lineamientos fundamentales; generalmente el Ministerio del Interior lidera el desarrollo de la Política de convivencia y seguridad ciudadana, respondiendo a sus funciones entre las que se incluye: *“dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las autoridades departamentales y locales en lo que a estas corresponda”, y “administrar el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), teniendo en cuenta la participación del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, según los proyectos que se presenten y de conformidad con la política que en materia de seguridad y convivencia defina el Gobierno Nacional”* (Ministerio del Interior, n.d.).

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho teniendo en cuenta sus funciones definidas en el Decreto 1427 del 29 de agosto de 2017<sup>8</sup>, debe diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada (Función Pública 2017); al ser líder del sector administrativo de justicia y del derecho, determina los lineamientos en esta materia desde el orden nacional buscando articular acciones en el nivel territorial.

Al igual que la Política Nacional Criminal y Penitenciaria, y por el contexto Colombiano, la Política de Drogas, liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, también es condicionante para el Sector Defensa y sus instituciones. El documento de la actual administración titulado “Sembrando Vida Desterramos al narcotráfico: Política Nacional de Drogas (2023-2033)” se plantea para su implementación un horizonte de 10 años para:

---

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida.

<sup>8</sup> Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

*Contribuir a la consolidación de la paz y el cuidado de la vida avanzando en reducir las vulnerabilidades asociadas al cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas, así como del uso de sustancias psicoactivas, disminuir los impactos negativos del fenómeno, debilitar el narcotráfico y las economías ilegales asociadas, reducir las extensiones de cultivos de uso ilícito y su transformación en sustancias ilegales y promover una regulación justa y responsable. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, p. 60)*

Ahora bien, y con el objetivo de comprender de mejor manera el asunto de la securitización de la agenda pública en Colombia es preciso detenerse a entender cómo está concebido el Ministerio de Defensa Nacional. Esta es la entidad del orden nacional, cabeza del sector Seguridad y Defensa en Colombia, cuya misión es diseñar, formular, gestionar y dirigir las políticas públicas de seguridad y defensa, así como liderar el direccionamiento estratégico de la Fuerza Pública, representada en el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional, además de proveer los medios para el cumplimiento de los enunciados constitucionales, dentro de un marco de eficacia y transparencia. (Ministerio de Defensa Nacional, n.d.)

Como en muchas democracias del mundo, en Colombia el principio de supremacía del poder civil sobre el militar y la tradición constitucional ha establecido que el rol de Ministro de la Defensa sea ocupado por un civil. Desde la Constitución de 1991, en Colombia se ha respetado esta tradición; sin embargo, el más reciente nombrado Ministro de Defensa, Gnl (r) Pedro Sánchez, es el primer militar, en reciente uso de retiro, en ostentar este cargo.

Ahora bien, con el propósito de entender el rol de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no solo en la seguridad y defensa nacional, sino en un amplio repertorio de responsabilidades que, en otros contextos, son desempeñados por otras instituciones civiles, incluso por el sector privado, es preciso remitirse a la Resolución 0201 de 2021<sup>9</sup> del Ministerio de Defensa Nacional donde se definen las áreas misionales propias del sector defensa y las áreas misionales de contribución de este sector a las autoridades civiles, (Ministerio de Defensa Nacional 2021):

---

9 Por medio de la cual se definen y se adoptan las Áreas Misionales del Sector Defensa.

**Tabla 1. Áreas misionales del Sector Defensa**

MISIONALIDAD	ÁREA MISIONAL	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA MISIONAL
<b>Áreas misionales propias al Sector Defensa</b>	Defensa Nacional	Acciones encaminadas a la protección de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el orden constitucional y los intereses nacionales en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y ciberespacial frente a cualquier tipo de amenaza, riesgo, agresión interna o externa, convencional o no convencional.
	Convivencia y Seguridad Ciudadana	Acciones encaminadas a garantizar los derechos, libertades, desarrollo social y protección humana, a través de esfuerzos coordinados con las autoridades político-administrativas, que satisfagan las necesidades de los habitantes.
	Seguridad Pública	Acciones encaminadas a asegurar el actuar de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para afectar y desarticular los grupos armados organizados y estructuras de crimen organizado con alcance nacional y transnacional, y sus manifestaciones conexas que atenten contra el orden interno del país.
	Cooperación Internacional y Diplomacia para la Defensa y Seguridad	Acciones para fortalecer alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a los intereses comunes a nivel bilateral y multilateral, a través de ejercicios y operaciones militares y policiales, el intercambio de bienes, conocimientos, tecnologías y mejores prácticas en materia de seguridad y defensa de forma sostenida y sustentable.
	Gestión y Apoyo Institucional	Acción de direccionamiento estratégico y gestión administrativa y jurídica que permiten a la Fuerza Pública cumplir su misión constitucional.
<b>Áreas misionales en apoyo a la autoridad civil</b>	Contribución a la Gestión del Riesgo de Desastres	Acciones para contribuir a la prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).
	Contribución a la Protección de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente	Acciones para prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley.
	Contribución al Desarrollo del País	Acciones para prestar apoyo a la implementación de los planes de las autoridades nacionales y territoriales con las capacidades de la Fuerza Pública, en campos como el transporte, la construcción, las telecomunicaciones y la tecnología e innovación, para favorecer el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

**Fuente:** Resolución 0201 de 2021, Ministerio de Defensa Nacional, art. 1-2.

Como se retomará más adelante, la definición de las áreas misionales dan cuenta del amplio espectro de intervención del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea, la Armada y la Policía Nacional en ámbitos del desarrollo socio-económico del país, superando los alcances y definiciones propias de intervención militar y policial propios de la defensa nacional, la seguridad ciudadana y la seguridad pública, escalando incluso al apoyo a las autoridades civiles de los niveles territoriales en muchos otros aspectos, como la gestión del riesgo de desastres naturales, la construcción de vías terciarias, entre otros. Así, este tipo de asignaciones misionales responden a la tradición de presencia de la Fuerza Pública en entornos, principalmente rurales, donde el despliegue del Estado Colombiano se ha mantenido ausente, siendo las instituciones de la Fuerza Pública las llamadas a suplir estas demandas que, en otros contextos democráticos, son asumidas por la institucionalidad civil u otros sectores.

Continuando con el marco de políticas sectoriales es preciso indicar que el Ministerio de Defensa reformula su perspectiva de acción y lineamientos con la llegada de cada nuevo Gobierno Nacional, consignando sus prioridades, enfoques, líneas estratégicas, entre otros elementos de planeación en la política del sector seguridad y defensa. En las últimas dos décadas, las diferentes administraciones han expedido seis políticas de seguridad y defensa nacional, la más reciente es la del Gobierno del Presidente Gustavo Petro “Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana - PSDCC, Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, la cual se sustenta en el concepto de seguridad humana y cuyo propósito principal es la protección de la vida (Ministerio de Defensa Nacional 2023).

Vale la pena resaltar que en este documento de política se señala como un principio el “Liderazgo civil”, definido como un elemento a fortalecer de cara a robustecer los procesos de gobernanza en el Sector de Seguridad y Defensa, como componente determinante para lograr una óptima coordinación entre diferentes instituciones del nivel central, regional y territorial, así como con la población de los territorios y con las autoridades étnico-territoriales (Ministerio de Defensa Nacional 2023). Esto se puede asumir como un llamado a que las autoridades del orden departamental y municipal se articulen con el sector para fortalecer acciones en los territorios.

Adicionalmente y como una suerte de complemento para la planeación del Sector, se diseñan dos instrumentos adicionales: el Plan Estratégico del Sector Seguridad y Defensa (PES) en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, y el Plan Estratégico Institucional (PEI) tanto el Ministerio de Defensa, así como de cada una de las Fuerzas. Sobre el primero, el PES:

*(...) constituye el marco de referencia para la materialización, seguimiento y monitoreo a los lineamientos de política establecidos dentro del PND 2022-2026 y la PSDCC 2022-2026 para el sector Seguridad y Defensa. El PES brinda la orientación estratégica sectorial mediante la definición de indicadores de seguimiento, metas y responsables a las principales apuestas estratégicas del sector en el cuatrienio. Así mismo, el PES permite interpretar el seguimiento de estas apuestas estratégicas en clave de las áreas misionales definidas para el Sector Defensa mediante la Resolución 7144 de 2018 “por la cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y se establecen los lineamientos para su institucionalización”, y la Resolución 0201 de 2021 “por medio de la cual se definen y se adoptan las áreas misionales del sector defensa” (Ministerio de Defensa Nacional 2023).*

En definitiva, el PES marca los objetivos estratégicos sectoriales mediante la definición de indicadores de seguimiento, metas y responsables a las principales apuestas del sector en el cuatrienio. En adelante, tanto el Ministerio de Defensa Nacional y cada una de las Fuerzas, deberán elaborar sus correspondientes (PEI para aterrizar a su gestión estratégica, operativa y tácticas las prioridades de la Nación y del sector durante el próximo cuatrienio. Por ejemplo, el PEI del Ministerio de Defensa, es definido como “*una herramienta gerencial y de planeación que permitirá trazar la línea de gestión estratégica de la Unidad de Gestión General - UGG del Ministerio de Defensa Nacional, el diseño de este plan permite dar cobertura a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana así como lo priorizado en el Plan Estratégico Sectorial - PES, en el marco de la misión definida para UGG como cabeza del sector defensa para el diseño de políticas y lineamientos que defiendan la vida y garanticen la seguridad humana para todos los colombianos*” (Ministerio de Defensa Nacional 2023).

### Ilustración 1. Alineación estratégica Sector Seguridad y Defensa



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2023, p. 22.

De cierto modo, el diseño de planeación institucional deja en evidencia que, por lo menos en el diseño de la políticas pública, el Ministerio de Defensa en su rol de líder del sector y en cabeza de un civil orienta las definiciones estratégicas y el accionar de la Fuerza Pública en el periodo del gobierno nacional en curso.

## Ilustración 2. Ecosistema nacional de políticas sectoriales, y políticas relacionadas



Fuente: Elaboración propia 2025.

En la administración pública colombiana también existen múltiples órganos colegiados de concertación, asesoramiento y toma de decisión. Para el Sector Defensa, los dos más relevantes son el Consejo de Seguridad Nacional<sup>10</sup> siendo el “(...) *máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado*” (Decreto 741 2021, art. 1), y el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CONSEC)<sup>11</sup> siendo este “(...) *un cuerpo consultivo y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia en el nivel nacional, así como para la coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*” (Decreto 647 2021, art. 1). En ambas instancias, el Ministerio de Defensa juega un rol fundamental tanto así que, en el CONSEC, la secretaría técnica está a cargo del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa (Decreto 647 2021, art. 2.2.8.2.20).

<sup>10</sup> Este Consejo está integrado por “1. El Presidente de la República, quien lo presidirá. 2. El Ministro del Interior. 3. El Ministro de Defensa Nacional. 4. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 5. El Director General del Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia. 6. El Comandante General de las Fuerzas Militares. 7. El Director General de la Policía Nacional. 8. El Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su Secretario Técnico” (Decreto 741 2021, art. 2)

<sup>11</sup> Este Consejo está integrado por: “1. El Presidente de la República, quien lo presidirá. 2. El Ministro del Interior. 3. El Ministro de Justicia y del Derecho. 4. El Ministro de Defensa Nacional. 5. El Ministro de Salud y Protección Social. 6. El Ministro de Educación Nacional. 7. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 8. El Director del Departamento Nacional de Planeación. 9. El Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional. 10. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 11. El Director General de la Policía Nacional” (Decreto 647 2021, art. 2.2.8.2.17.).

Estos órganos colegiados tienen la virtud de agrupar a varias instituciones de naturaleza civil con responsabilidades en la administración de la seguridad pública en Colombia. Además, por lo menos en el papel, la ley ordena la creación de un Sistema de Información, Monitoreo y Seguimiento a la situación de seguridad nacional a cargo de la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional (Decreto 741 2021, art. 7). Para el caso del CONSEC, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo pueden participar como invitados permanente (Decreto 647 2021, par. 2); incluso, la misma ley dispone la formación de una Mesa Técnica que apoye la misión del CONSEC integrada por un gobernador, un alcalde de una ciudad capital, y un alcalde de un municipio (Decreto 647 2021, art. 2.2.8.2.22). Ahora, aunque así está dispuesto en los respectivos decretos, la forma como se toman las decisiones al interior de estas instancias sigue siendo un misterio, y la accesibilidad a información relevante y útil para la ciudadanía es inexistente. Incluso, otros funcionarios públicos, como mandatarios locales y órganos de control, tienen grandes dificultades entendiendo las decisiones tomadas en estas reuniones, por lo que es casi que imposible evaluar su eficiencia, mucho menos su carácter y naturaleza civilista.

## 1.2 GENERALIDADES SOBRE EL ECOSISTEMA TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

En los ámbitos subnacionales también existen políticas públicas para la planeación del cuatrienio que parte de los planes de gobierno de los candidatos electos como Gobernadores y Alcaldes; a estos documentos se les conoce como los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT). Estos se constituyen como *“un instrumento de planeación mediante el cual las alcaldías y gobernaciones concretan las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante un período de gobierno”* (DNP, s.f.).

Además, y en el Marco del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el año 2016, se constituyeron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los 170 municipios con altos niveles de pobreza, debilidad institucional y gravemente afectados por las dinámicas del conflicto armado. En estos territorios, los PDET son *“un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren 170 municipios”* (ART, n.d.).

Dentro del ecosistema de planeación de la seguridad en Colombia, existe otro instrumento de política que rige la gestión pública de la seguridad a nivel territorial que debe alinearse con el PDT y propender por ser corresponsable con la PND y las políticas sectoriales desarrolladas por la Nación. En concreto, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) los cuales se definen como:



*(...) instrumentos de planeación estratégica que deben seguir las administraciones locales y departamentales en el transcurso del cuatrienio de gobierno, en materia de convivencia y seguridad ciudadana. En este, las entidades territoriales deben identificar aquellos fenómenos delictivos y comportamientos contrarios a la convivencia, así como cualquier tipo de situaciones de conflicto o de violencia con orígenes en causas estructurales, que afectan los entornos sociales y que representan un riesgo o vulnerabilidad para la tranquilidad de las personas; a la par de definir las acciones concretas (estrategias, programas y actividades) que respondan a dichas necesidades, con el propósito de prevenirlas, mitigarlas, atenderlas o superarlas. (Departamento Nacional de Planeación 2024)*

Los PISCC son fundamentales dentro del ecosistema territorial de la seguridad ya que en estos se define, siguiendo un marco de alineación de política sectoriales, el devenir del accionar de las autoridades civiles en los departamentos y municipios en coordinación con la comandancia de la Fuerza Pública en sus jurisdicciones, en términos de proyectos, programas y acciones concretas; así mismo el PISCC dicta las orientaciones generales para otorgar los recursos destinados para la convivencia y la seguridad ciudadana, principalmente constituido en los Fondos Territoriales de Seguridad (FONSET), sin desconocer que existen otras fuentes de financiación a nivel local, tales como los recursos propios, el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), los provenientes de Cooperación Internacional, Sistema General de Regalías, entre otros.

### Ilustración 3. Ecosistema territorial de políticas sectoriales, y políticas relacionadas



**Fuente:** Elaboración propia 2025.

En estas divisiones político-administrativas también existen muchos espacios de articulación institucional como comités, consejos, entre otros, donde participan coordinadamente autoridades civiles, Fuerza Pública y otras instituciones con presencia en los municipios y departamentos, en estos espacios se toman decisiones en materia de seguridad y convivencia a nivel local, departamental o regional. De éstos, tal vez el más relevante es el Comité Territorial de Orden Público (CTOP)<sup>12</sup> el cual, además de aprobar y hacer seguimiento a los recursos apropiados del FONSET, también juega un rol fundamental en la coordinación, implementación y seguimiento de los PISCC. (Decreto 399 2011).

<sup>12</sup> En el CTOP "estará integrado, de acuerdo con la representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio, por el Comandante de la Guarnición Militar o quien haga sus veces o su delegado, el Comandante de la Policía, el Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su delegado operativo, el Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, el Gobernador o el Alcalde Municipal, según el caso o como su delegado el Secretario de Gobierno o quien lo presidirá" (Decreto 399 2011, art. 17).

### 1.3 ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y ASISTENCIA MILITAR EN COLOMBIA

En el ordenamiento jurídico colombiano, los estados de excepción constituyen mecanismos constitucionales extraordinarios que permiten al Ejecutivo asumir ciertas facultades, entre otras, facultades legislativas con el fin de afrontar situaciones que desbordan la capacidad institucional ordinaria. Estas figuras están reguladas en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política de 1991 y desarrolladas mediante la Ley 137 de 1994, también conocida como el Estatuto de los Estados de Excepción. Su aplicación está sujeta a límites sustanciales, materiales y formales, en especial el respeto a los derechos humanos y el control judicial ejercido por la Corte Constitucional, así como el control político del Congreso de la República. Este ha sido un recurso tradicionalmente utilizado por los gobiernos de Colombia con el propósito de reforzar una presencia militar en los territorios debido a las condiciones de violencia; sin embargo, lo que se nota es que dichas condiciones no han mejorado; tanto así que en ciertos periodos se normaliza el uso de esta figura generando críticas y cuestionamientos de expertos en la materia; tal como lo señalan Uprimny y García:

*(...) el abuso del estado de excepción sólo conduce al círculo institucional vicioso del uso de la violencia y de la desnaturalización institucional hacia el afuera del derecho. Lo sucedido en Colombia evidencia la estrechez que hay entre la presencia bélica o meramente policiva del Estado y su ausencia, de la misma manera como, en los hechos, es estrecha la distancia entre el derecho penal de excepción y la caída en el abismo del no derecho, de la zona salvaje. La estrategia que consiste en remediar la debilidad política del Estado mediante el fortalecimiento militar y policivo sólo ha acrecentado tal debilidad y ha fomentado una efímera y engañosa fortaleza institucional. (García Villegas y Uprimny 2005)*

Por otra parte, la asistencia militar, definida en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 como una herramienta excepcional que permite al Presidente de la República solicitar el apoyo de las Fuerzas Militares para preservar o restablecer el orden público cuando las capacidades de la Policía Nacional resulten insuficientes. Esta intervención debe ser temporal, subsidiaria y proporcional, y debe cesar en cuanto se restablezcan las condiciones de normalidad. Aunque su aplicación se presenta como una medida excepcional, ha sido empleada de manera recurrente, incluso sin la previa declaratoria de

un estado de excepción. Esto es sintomático de procesos de militarización que, para el caso colombiano (y tal y como se argumenta a lo largo de este documento), ha mutado a la securitización de la agenda pública del país. Incluso, la Sentencia C-281 de 2017 de la Corte Constitucional reafirmó que esta figura debe observar estrictos controles constitucionales para evitar la militarización de la vida civil.

En la práctica, el uso frecuente de la asistencia militar ha suscitado preocupaciones tanto a nivel nacional como internacional. Organismos como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han advertido sobre los riesgos que implica la militarización del espacio público, especialmente en contextos de protesta social. En esta línea, Ordoñez (2021) sostiene que en el marco de las protestas sociales vividas en 2021, la declaración asistencia militar por parte del Presidente Iván Duque:

*fue la forma de tener una figura de “estado de excepción” de carácter no constitucional (de rango legal), sin las limitaciones de la Carta, discrecional y sin controles: se está ante el presidente y las fuerzas militares cogobernando territorios, actuando por fuera del orden establecido en 1991, se está ante la particular militarización que ha caracterizado a la restringida democracia colombiana. (Ordóñez Gómez 2021).*

De esta manera, el complejo entramado normativo y de política pública en lo que respecta a la seguridad del país, aunado a figuras que, si bien cumplen con el marco constitucional, ha sido usadas de manera sistemática e indiscriminada (en particular, la asistencia militar), además del amalgama interminable de roles y misiones que trascienden la seguridad pública y que los civiles le han otorgado a las Fuerzas Militares y de Policía, son todas características que dan cuenta de un país donde, además de procesos complejos de militarización, se denota un poder importante de la agenda de seguridad sobre otras agendas (como la de educación o cultura), incluso su participación (la del Sector Defensa) en los asuntos de casi todos los sectores administrativos del país.

## 2. LA RESPUESTA DEL ESTADO A LOS FENÓMENOS DE SEGURIDAD: EL CASO COLOMBIANO, MÁS ALLÁ DE LA “MILITARIZACIÓN” DE LA AGENDA PÚBLICA

A diferencia del proceso de *militarización*<sup>13</sup> que podría caracterizar el contexto de seguridad en varios otros países de América Latina y el Caribe, en Colombia resultaría más pertinente hablar sobre la *securitización de su agenda pública*. Este fenómeno no es nuevo; de hecho, las teorías de las relaciones internacionales ya lo han abordado como un concepto clave al interior de su *mainstream* disciplinario. En palabras de Buzan, Wæver y de Wilde, la *securitización* puede ser vista como una versión más extrema de la politización; de esta manera, los asuntos públicos pueden ser presentados como una amenaza existencial al Estado, requiriendo medidas de emergencia que justifican acciones que van más allá de los límites de los procedimientos políticos que podrían considerarse como “normales” (Buzan, Wæver, and de Wilde 1998). En Colombia, esta situación, más allá de la excepción, se ha convertido en la regla, llegando a normalizar que policías y militares, por instrucción misma de los liderazgos civiles, se encarguen de tareas como reforestar páramos, construir vías terciarias, realizar brigadas de salud, entre muchos otros ejemplos que se evaluarán más adelante.

En concordancia con lo anterior, Clara Eroukhmanoff estudia las teorías sobre la securitización cuando:

*(...) los asuntos políticos se constituyen como cuestiones extremas de seguridad que deben abordarse con urgencia cuando han sido etiquetados como ‘peligrosos’, ‘amenazantes’, ‘alarmantes’, etc., por un ‘actor securitizador’ que tiene el poder social e institucional para mover el asunto ‘más allá de la política’. Así, las cuestiones de seguridad no están simplemente ‘ahí afuera’, sino que deben ser articuladas como problemas por los actores securitizadores.*<sup>14</sup> (Eroukhmanoff 2018)

<sup>13</sup> De acuerdo con la revisión literaria presentada por México Unido Contra la Delincuencia (MUCD): “Desde el campo de la antropología, Catherine Lutz (2002) afirma que “la militarización es un proceso discursivo que implica un cambio en la creencias y valores sociales generales, de forma que resulte necesario legitimar el uso de la fuerza, la organización de grandes ejércitos permanentes y sus líderes, y el aumento de impuestos o tributos para pagarlos”. La militarización, así, “está íntimamente conectada no sólo con el evidente incremento del tamaño de los ejércitos y con el resurgimiento de nacionalismos y fundamentalismos militantes, sino también con la menos visible deformación del potencial humano en jerarquías de raza, clase, género y sexualidad, así como con la construcción de las historias nacionales en maneras que glorifican y legitiman la acción militar” (Lutz, 2002)” (México Unido Contra la Delincuencia (MUCD 2025), 4).

<sup>14</sup> Traducción libre de los autores.

Así, un asunto se securitiza cuando la audiencia (que, para el objeto de este análisis, puede ser la ciudadanía) está de acuerdo, de manera colectiva, con lo que los tomadores de decisiones consideran como una amenaza y, de esta manera, resultan aceptando y muchas veces promoviendo las medidas que se toman. Acá, el lenguaje y el discurso son fundamentales cuando algo se categoriza como una “amenaza”, un “riesgo existencial” o una “urgencia”. Así, también se pueden llegar a establecer medidas que podrían incluso considerarse antidemocráticas en contextos normales de países democráticos (Eroukmanoff 2018).

Uno de los ejemplos más relevantes sobre procesos de securitización en el sistema internacional es la “Guerra contra el Terrorismo” (*War on Terror*), término utilizado durante la presidencia de George W. Bush en Estados Unidos (2001-2009) tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, y que justificó una cruzada armada contra el grupo Al-Qaeda y otras estructuras asociadas (International Committee of the Red Cross, s.f.). Además de las incursiones militares en varios países del medio oriente, la securitización de la agenda internacional a través de la legitimación de la “Guerra contra el Terrorismo” trascendió los asuntos propios a la defensa y la seguridad de Estados Unidos. En palabras de Kess Van Der Pijl, *“para los países en posconflicto invadidos por Occidente como Afganistán e Irak, la soberanía compartida podría ayudarles a superar las limitaciones de la ayuda internacional a la gobernanza (que en 2004, la administración Bush planeó duplicar en dos años)”* (Der Pijl 2016, 180).

Otro ejemplo, esta vez más cercano al contexto latinoamericano y que afecta principalmente a países como Colombia y México, es la “Guerra contra las Drogas” (*War on Drugs*). Nuevamente, fenómenos que tienen su origen en asuntos sociales y de salud pública, y que incluso se pueden explicar desde las dinámicas básicas de un mercado (oferta-demanda), son interconectados con las agendas de seguridad de tal manera que legitiman discursos generadores de miedo, resultando en la perpetuación de estrategias policivas, militaristas y judiciales que usualmente son reactivas y que carecen de los instrumentos necesarios para atender el problema desde sus causas estructurales.

La “Guerra contra las Drogas” fue oficialmente declarada por el entonces presidente Richard Nixon ante el Congreso de Estados Unidos el 17 de junio de 1971 en respuesta al creciente consumo problemático de estupefacientes en territorio estadounidense (Contreras 2024). Desde entonces, en países productores de drogas de uso ilícito como la cocaína (como Colombia) o de tránsito de esta sustancia (como varias naciones centroamericanas), se ha exigido el desarrollo de capacidades que buscan fortalecer a la Fuerza Pública y el sistema judicial, otorgándole responsabilidades significativas a este tipo de instituciones que buscan combatir un fenómeno que, luego de 54 años desde la declaración formal de la Guerra contra las Drogas, pareciera no tener un impacto en su consumo, pero sí un efecto adverso en las sociedades que han concentrado las funcionalidades de la seguridad en combatir el narcotráfico; tal es el caso de Colombia.

Ahora bien, para 1998, año en que se publicó *Security, A New Framework for Analysis*, Buzan, Weaver y De Wilde definieron cinco sectores cuya agenda interactúa con los fines propios de la seguridad y que, por tanto, pueden ser sujetos de *securitizarse*; estos son: militar, medioambiental, económico, social y político. La securitización societal, por ejemplo, “se refiere a los colectivos y su identidad” (Buzan, Wæver, and de Wilde 1998, 120); es decir, esos vínculos propios de las condiciones sociales de una persona que inciden en procesos de identificación colectiva. De esta manera, cuando los tomadores de decisiones, el lenguaje y el discurso, y la sociedad definen un fenómeno social como una “amenaza”, asuntos como la migración se securitizan. Para este caso en específico, el riesgo de transitar de políticas diseñadas para salvaguardar la seguridad nacional a aquellas que validen estrategias xenófobas es alto. Securitizar asuntos de naturaleza social también puede generar incentivos perversos para la comisión de abuso de poder y la extralimitación de la fuerza de instituciones policiales, militares y judiciales, sin resolver las causas estructurales generadoras de un fenómeno de esta índole.

## 2.1 EL PROCESO DE SECURITIZACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA EN COLOMBIA

Habiendo expuesto lo anterior, una de las premisas de este documento es que, para el caso colombiano, más allá de un proceso de *militarización* resulta mucho más preciso entender su contexto a través de la *securitización de su agenda pública* que incluye, más no se limita, profundas características de una sociedad militarizada. Este proceso no es nuevo y parte del complejo escenario de seguridad en Colombia que hoy en día responde al proceso de hibridación difuso entre conflicto armado con dinámicas cada vez más consolidadas de criminalidad organizada.

Esto, en los términos de la respuesta del Estado, ha significado el desarrollo de capacidades contra la criminalidad organizada, particularmente contra el narcotráfico, hecho que ha justificado que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollen especialidades que van más allá de la defensa y la seguridad pública. La Policía Nacional, por ejemplo, es una de las pocas en el mundo que se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa Nacional y que es centralizada; es decir, no es federativa o municipalizada. En la actualidad, esta Institución cuenta con una Dirección General de la que se desprenden ocho oficinas asesoras, y una Subdirección General compuesta por tres jefaturas: Jefatura Nacional de Desarrollo Humano, Jefatura Nacional del Servicio de Policía y Jefatura Nacional de Administración de Recursos. (Policía Nacional de Colombia 2024).

#### Ilustración 4. Estructura Orgánica de la Policía Nacional de Colombia



**Fuente:** Policía Nacional de Colombia, s.f.

En particular, en la Jefatura Nacional del Servicio de Policía se adscriben todas las especialidades, unidades y grupos operativos de la Policía Nacional que dan cuenta del desarrollo de capacidades al interior de esta Fuerza que parecieran: (i) asumir roles y funciones poco comunes a una fuerza policial, (ii) duplicar y/o sustituir responsabilidades que deberían ser asumidas por instituciones civiles, y (iii) duplicar responsabilidades con otras instituciones de naturaleza militares.



**Tabla 2. Caracterización de las especialidades, unidades y grupos operativos de la Policía Nacional de Colombia**

DIRECCIÓN	UNIDAD/GRUPO	CARACTERIZACIÓN
Dirección de Investigación Criminal e Interpol	Grupo Antiexplosivos Antiterrorista	Roles y misiones poco comunes en cuerpos policiales. Comparte características con roles de Fuerzas Militares.
	Observatorio del Delito	Común en cuerpos policiales.
	Policía Judicial	Común en cuerpos policiales.
	Grupo Información de Criminalidad	Común en cuerpos policiales.
Dirección de Protección y Servicios Especiales	Protección a Dignatarios e Instalaciones	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, la Unidad Nacional de Protección (UNP) adscrita al Ministerio del Interior.
	Infancia y Adolescencia	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las entidades territoriales, subsidiariamente el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, entre otros.
	Turismo	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Ministerio de Comercio y Turismo, y las entidades territoriales.
Dirección de Tránsito y Transporte	Tránsito y transporte	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Ministerio de Transporte, y las Entidades Territoriales.
Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera	Fiscal y Aduanera	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
	Portuaria y Aeroportuaria	Roles y misiones comúnmente asignadas a instituciones civiles o cuerpos intermedios.
Dirección Antinarcóticos	Búsqueda y Rescate en Combate (C-SAR)	Rol y misión duplicado con Fuerzas Militares.
	Aviación Policial	Rol y misión duplicado con Fuerzas Militares. En particular, la Fuerza Aérea Colombiana y el Ejército Nacional.

<b>Dirección Antisecuestro y Antiextorsión</b>	Comandos Jungla	Roles y misiones poco comunes en cuerpos policiales. Comparte características con roles y misiones de Fuerzas Militares
	Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico	Roles y misiones poco comunes en cuerpos policiales. Comparte características con roles y misiones de Fuerzas Militares
	Antisecuestro y Antiextorsión	Rol y misión duplicado con Fuerzas Militares. En particular, los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) de las Fuerzas Militares.
	Ambiental y Ecológica	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entre otras.
	Carabineros	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entre otras. Dependiendo del grupo operativo, también comparte características con roles y misiones de Fuerzas Militares como el Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Policía Nacional. En otros contextos, existen fuerzas intermedias como la Gendarmería francesa o la Guardia Civil española que cumplen este tipo de roles.
<b>Dirección de Carabineros y Protección Ambiental</b>	Escuadrones Móviles de Carabineros	Rol y misión duplicado con institución civil. En particular, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entre otras.
	Inteligencia	Común en cuerpos policiales.
	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden	Común en cuerpos policiales.
	Antiterrorismo	Rol y misión duplicado con Fuerzas Militares o cuerpos intermedios (como gendarmes o guardias civiles).
	Unidad Nacional de Intervención Policial de Antiterrorismo	Rol y misión duplicado con Fuerzas Militares o cuerpos intermedios (como gendarmes o guardias civiles).
<b>Dirección de Inteligencia Policía</b>	Búsqueda y Rescate (PONALSAR)	Rol y misión duplicado con instituciones civiles y Fuerzas Militares. En particular: Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Bomberos, Defensa Civil Colombiana, Fuerzas Militares, entre otros.
<b>Jefatura Nacional del Servicio de Policía</b>		

**Fuente:** Policía Nacional de Colombia, s.f.

Esto ha hecho que la Policía Nacional, una fuerza armada de naturaleza civil<sup>15</sup>, no solo pierda el foco sobre su carácter (en resumen, la vigilancia, la prevención, la inteligencia y la investigación criminal), sino que asuma responsabilidades que le corresponden a otras instituciones civiles que, además de no ser cuerpos armados, son las responsables primarias de estas tareas. Al mismo tiempo, ha adquirido importantes matices que son propios de las Fuerzas Militares que van desde su formación, entrenamiento y reentrenamiento, hasta el desarrollo de capacidades como la aviación policial, y cuerpos especiales como los Comando de Operaciones Especiales y Antiterrorismo (COPES), los Comandos JUNGLA, los Grupos de Operaciones Especiales (GOES), entre otros.

Así como la Policía Nacional, por el desarrollo propio del contexto de seguridad del país y, muchas veces, por orden misma del “mando civil”, ha desarrollado capacidades poco usuales en los cuerpos policiales, incluyendo especialidades y una formación “militarizada”, el proceso de las Fuerzas Militares es similar. A éstas también se les ha pedido contribuir al desarrollo del país en funciones que son propias de las autoridades civiles: instituciones como el Ejército Nacional, por ejemplo, desarrolló dos especialidades que van más allá de su misión constitucional<sup>16</sup>: Acción Integral e Ingenieros Militares (Ejército Nacional, s.f.).

Para el primero de los casos, dentro de su estructura orgánica reposa CEDE9 (Departamento de Acción Integral y Desarrollo) y CAAID (Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo) cuya misión principal consiste en conducir operaciones de apoyo de la defensa de la autoridad civil (ADAC)<sup>17</sup> y estabilización territorial “(...) *con el fin de generar las condiciones para promover la recuperación social del territorio*” (Ejército Nacional 2022).

Por su parte, el Comando de Ingenieros, además de apoyar operaciones propias de un cuerpo militar, también coadyuva en la generación de “(...) *un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, mediante la ejecución de proyectos de consolidación, desminado humanitario, protección del medio ambiente y operaciones de ayuda humanitaria, contribuyendo en la recuperación y fortalecimiento del tejido social de la Nación*” (Ejército Nacional 2023) a través de, por ejemplo, la construcción de puentes, vías terciarias e infraestructura de naturaleza civil en lugares remotos y de difícil acceso en la geografía colombiana, mucho de estos coincidentes con complejas zonas donde subsisten fenómenos alarmantes de inseguridad, y bajos niveles de desarrollo socio-económico.

---

15 “La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario” (Congreso de la República de Colombia 1991, art. 218).

16 “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Congreso de la República de Colombia 1991, art. 217).

17 El apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC) refiere al “Soporte proporcionado por las Fuerzas Militares de Colombia y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles nacionales para emergencias domésticas de cualquier índole, apoyo a la imposición de la ley y otras actividades con entidades calificadas para situaciones especiales” (Ejército Nacional 2017, 18).

A las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional se le han delegado responsabilidades que son propias de la institucionalidad civil, y que pareciera atravesar todas las agendas públicas del país: desde la reforestación de páramos, pasando por el despliegue de brigadas de salud, hasta la construcción de infraestructura básica. Esto, para el caso acá estudiado, es sintomático de un proceso de securitización que lleva más de cinco décadas desarrollándose, y donde las autoridades civiles de los diferentes sectores administrativos han delegado sistemáticamente sus responsabilidades a la Fuerza Pública.

Dicha realidad también es evidente en la política pública del Sector Defensa, y en algunos conceptos doctrinarios de las Fuerzas. Por ejemplo, desde hace dos décadas las políticas públicas sectoriales (aquellas abordadas en el primer capítulo de este documento) han sido explícitas en la necesidad de controlar un territorio con complejas dinámicas de inseguridad a través de la fuerza pública para que, una vez se logren las condiciones de seguridad necesarias, las demás instituciones puedan entrar a dichas zonas generando gobernanza y gobernabilidad. De esta manera, se podrían sentar las bases para el desarrollo socioeconómico de las regiones más afectadas por el conflicto armado y la criminalidad organizada del país. Dependiendo del gobierno de turno, a esta estrategia se le ha llamado “control institucional del territorio”, “estabilización territorial”, “acción unificada del estado”, entre otras, y se han implementado a través de políticas públicas como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y las Zonas Futuro, incluso los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Décadas después, pareciera que esta respuesta securitizada se agotó, y que los resultados no han sido lo suficientemente eficientes y sostenibles para los territorios donde el Estado no llega, pero la criminalidad se multiplica.

En este contexto, el rol del Ministerio de Defensa Nacional es protagónico. Durante el 2011 inició un proceso de modernización sectorial al que se le llamó Transformación y Futuro de la Fuerza. A través de este proceso se adoptaron dos estrategias principales: el Modelo de Planeación Basada en Capacidades (MPBC) y una iniciativa de eficiencia del gasto del Sector Defensa (Ministerio de Defensa Nacional 2020). El MPBC determinó ocho áreas misionales del sector defensa, es decir, grandes grupos de responsabilidades que debía asumir este Sector y las instituciones adscritas al mismo. Como se expuso en el primer apartado, de estas áreas, cinco son propias al Sector (Defensa Nacional, Convivencia y Seguridad Ciudadana, Seguridad Pública, Cooperación Internacional, y Gestión y Apoyo Institucional), mientras que tres son áreas en contribución al desarrollo del país (Contribución a la Gestión del Riesgo de Desastres, Contribución a la Protección de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente, y Contribución al Desarrollo del País). (Ministerio de Defensa Nacional 2018).

En un país con las complejidades de Colombia, el hecho de que la fuerza pública haga uso de capacidades duales para aportar a las condiciones de desarrollo socio-económico no es necesariamente malo; el problema es que la estatalidad civil aún no ha logrado identificar en qué momento le otorga tantas responsabilidades a la Fuerza Pública que deberían ser competencia de otras carteras que resulta desgastando la misionalidad propia de cada una de las Fuerzas, a la vez que puede generar incentivos perversos en detrimento de la gobernanza civil de la seguridad y la defensa nacional. A lo anterior se suma la falta de evidencia sobre el impacto real en la mejora de la seguridad, y del desarrollo de los territorios más afectados por este contexto híbrido entre conflicto armado y la criminalidad organizada.

La principal recomendación, entonces, no implica el desmonte inmediato de dichas capacidades, sino fortalecer las responsabilidades y competencias de las autoridades que son primeras respondientes permitiendo que, tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, puedan profesionalizar su capital humano, tecnológico y de infraestructura para aquellas cosas que si son propias de la misionalidad.

## CONCLUSIONES

Durante más de 50 años, la hibridación entre el conflicto armado colombiano con complejas dinámicas de criminalidad organizada, además de cambiar vertiginosamente el contexto de seguridad del país, también ha implicado el desarrollo de capacidades muy específicas en la instituciones de la fuerza pública para atender las necesidades que van más allá de la defensa y la seguridad de la Nación.

Los roles, misiones, competencias, responsabilidad y, por tanto, las capacidades desarrolladas por la fuerza pública se respaldan en un extensivo entramado normativo y de política pública que inicia con la Constitución Política de Colombia, pasando por aquellas leyes que norman la subordinación de la Fuerza Pública al mando civil, incluso el rol de los alcaldes y gobernadores como primeras autoridades de policía en sus respectivas jurisdicciones.

Así mismo, en Colombia pareciera existir una hiperproducción de políticas públicas que también tocan al sector defensa y seguridad en todos los niveles. El Plan Nacional de Desarrollo es la gran sombrilla sobre la cual se deberán elaborar la políticas sectoriales e institucionales (como las Políticas de Defensa y Seguridad, y los Planes Estratégicos Institucionales), y los Planes de Desarrollo Territorial son el mapa que guía las políticas sectoriales en los niveles subnacionales (como los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana); es decir, en las ciudades, distritos especiales, los municipios y los departamentos.

Con todo esto, pareciera que el contexto de la gestión pública en Colombia es organizado y claro; sin embargo, en la práctica resulta un tanto diferente. La continuidad parece poca: cada gobierno llega con sus propios planes lo que, para los efectos de la seguridad y la defensa, implica cambiar la estrategia en un tiempo muy corto impactando negativamente la consecución de resultados efectivos. Así mismo, la hiperproducción normativa y de políticas públicas puede generar confusión, falta de claridad, duplicidad de funciones, incluso vacíos que dejan a la interpretación hasta dónde pueden actuar las Fuerza, incluyendo la Policía, y en qué momento la institucionalidad civil debe dejar de delegar responsabilidades al Sector Defensa.

Ahora, si algo se ha mantenido, con sus respectivas diferencias dependiendo del gobernante de curso, es la necesidad de crear o fortalecer capacidades en la Fuerza Pública que van más allá de la defensa de la nación, la seguridad pública, y la convivencia y la seguridad ciudadana. Además de conceptos doctrinales como el uso de capacidades duales, la acción integral, entre otros, también se han creado incentivos para que la Fuerza

Pública intervenga en muchos asuntos de la vida pública de los colombianos, a pesar de que es la institucionalidad civil la llamada a resolver o mitigar estos problemas; por ejemplo, la construcción de vías terciarias, la provisión de servicios básicos de salud, la protección y el cuidado del patrimonio natural y medioambiental, etc.

Esta realidad, además de suponer la militarización de los asuntos relacionados con la seguridad, convivencia y justicia, lo que ha hecho es securitizar la agenda del país, hecho que sucede cuando los asuntos públicos que no necesariamente están relacionados con la seguridad se convierten en una cuestión de extrema seguridad. Aquí, los actores políticos con incidencia crean un discurso en torno a este problema público viéndolo como amenazante, peligroso, alarmante, justificando y legitimando el uso extendido de las capacidades de la Fuerza Pública.

En un país con las complejidades de Colombia, el uso de las capacidades de las Fuerzas Armadas para cumplir tareas que van más allá de su misión constitucional no es necesariamente malo, lo que sí es problemático, además de ineficiente, es sobre-delegar roles y misiones en estas instituciones en detrimento mismo de la naturaleza para las que han sido creadas, y de la misma institucionalidad civil.

La invitación entonces, es a evaluar con criterios técnicos y a través de un inventario de capacidades, cuáles son los roles, misiones, tareas y capacidades creadas que son propias a cada una de las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional para cumplir con su mandato constitucionales, y cuáles se le han ido asignado a lo largo de la historia reciente del país. Para así, desarrollar un plan detallado y escalonado que permita asumir dichas funcionalidades a las instituciones y sectores administrativos responsables. Además de fortalecer los liderazgos civiles en asuntos que van más allá de la defensa y la seguridad, esto también permitirá descongestionar de tareas a las Fuerzas Armadas, profesionalizarlas en aquello que sí les compete, optimizar recursos, y mitigar riesgos de extralimitación de la fuerza y abuso de poder.

# BIBLIOGRAFÍA

- —. 2021. «Resolución 0201 de 2021.» <https://www.mindefensa.gov.co/documents/link/LFD3CD4BFA8C3BABEAD41500AA3802BB39E328494801/file/DEDCA1BD56B3A62D372366203F4189090580C8755C56>.
- —. 2023. «Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad Guía de Planeamiento Estratégico 2022-2026.» [https://contentinstancepaginaweb-paginawebmdn.cec.ocp.oraclecloud.com/content/published/api/v1.1/assets/CONT9E1856E7913D4DAA89579EA45BF5DA4E/native/PES2024\\_MDN.pdf?channelToken=86fd5ad8af1b4db2b56bfc60a05ec867](https://contentinstancepaginaweb-paginawebmdn.cec.ocp.oraclecloud.com/content/published/api/v1.1/assets/CONT9E1856E7913D4DAA89579EA45BF5DA4E/native/PES2024_MDN.pdf?channelToken=86fd5ad8af1b4db2b56bfc60a05ec867).
- Agencia de Renovación del Territorio (ART)). n.d. “Conoce los PDET – Fondo Cp ART.” Central PDET. Accessed June 13, 2025. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>.
- Decreto 399. 2011. “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.” <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41658>.
- Decreto 647. 2021. “Por medio del cual se adicionan unos artículos al Capítulo II Título 8 parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, relacionados con la reglamentación del Consejo Nacional de Seguridad y .” Presidencia de la República. <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041823>.
- Decreto 741. 2021. “Por el cual se establece la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y se dictan otras disposiciones.” Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165231#8>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). n.d. “La elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial con los Consejos Territoriales de Planeación: LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL.” <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. 2024. «Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los PISCC.» <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Gu%C3%ADa%20PISCC%202024.pdf>.
- Función Pública. 2017. “Decreto 1427 del 29 de agosto de 2017.” Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83275>.
- García Villegas, Mauricio, y Rodrigo Uprimny. 2005. «¿CONTROLANDO LA EXCEPCIONALIDAD PERMANENTE EN COLOMBIA? UNA DEFENSA PRUDENTE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.» Noviembre. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_198.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_198.pdf).
- Ley 1801. 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.” <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>.



- Ley 4. 1991. “por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones.”  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1572>.
- Ley 62. 1993. “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias a.”  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6943>.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2021. “Resolución 0201 de 2021,” Por medio de la cual se definen y se adoptan las Áreas Misionales del Sector Defensa.  
<https://www.mindefensa.gov.co/documents/link/LFD3CD4BFA8C3BABEAD41500AA3802BB39E328494801/file/DEDCA1BD56B3A62D372366203F4189090580C8755C56>.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2023. “Plan Estratégico Institucional.” Plan Estratégico Institucional 2023-2026. <https://contentinstancepaginaweb-paginawebmdn.cec.ocp.oraclecloud.com/content/published/api/v1.1/assets/CONT058C7BE81D554C0A96D463CBC1C97C1C/native/PLAN+ESTRATE%CC%81GICO+INSTITUCIONAL+2023-2026.pdf?channelToken=86fd5ad8af1b4db2b56bfc60a05ec867>.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2023. “Política de Defensa Nacional.”  
<https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/centro-de-documentos/politicas-sectoriales/politica-de-defensa-y-seguridad>.
- Ministerio de Defensa Nacional. n.d. “Misión, Visión y Valores.” Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/informacion-institucional/misi%C3%B3n--visi%C3%B3n-y-valores>.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. 2023. “Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico: Política Nacional de Drogas (2023-2033).”  
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/assets/documentosfase3/Minjusticia-Pol%C3%ADtica%20de%20Drogas.pdf>.
- Ministerio del Interior. n.d. “Funciones y Deberes.” Ministerio del Interior.  
<https://www.mininterior.gov.co/funciones-y-deberes/>.
- Ordóñez Gómez, Freddy. 2021. «Asistencia militar: Un estado de excepción oculto en la ley e inconstitucional.» Legis Ámbito Jurídico. 16 de Junio.  
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/asistencia-militar-un-estado-de>.



# AUTOCRACIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS. LA MILITARIZACIÓN SALVADOREÑA

Roberto Oswaldo López Salazar<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

Para entender cómo la militarización se fue instalando y consolidando institucionalmente en El Salvador es necesario hacer un recorrido histórico que nos muestre cómo, aprovechando los cambios en las dinámicas económicas y políticas que gestaron dentro y fuera del país, la oligarquía salvadoreña cedió parte de su poder a los militares con tal de asegurar sus intereses. En este contexto, la institucionalidad creada para y por los militares resultó clave para consolidar su poder, pues el conjunto de figuras legales y estructuras organizacionales que se crearon para favorecerles y colocarles en una condición de privilegio frente a las carencias sociales del resto de la población les convirtió en un actor social y político con suficiente fuerza para negociar concesiones y cuotas de poder con quienes ejercen el poder gubernamental.

Junto a este soporte institucional, la base presupuestaria que le garantiza al Ejército un porcentaje importante del presupuesto general de la nación sirvió para resolver sus principales necesidades y mantener la estabilidad de su régimen interno. Bajo estas condiciones, es posible afirmar que los militares han podido incidir en la conducción de las políticas de seguridad pública en El Salvador, con diferentes márgenes de maniobra y acción, en distintos momentos de la historia.

Distintos factores resultan claves para entender tal capacidad de incidencia sobre las políticas de seguridad del país: primero, un pacto entre élites económicas y políticas que les dejó la conducción de ciertos ámbitos estatales; segundo, una institucionalidad y condiciones presupuestarias que les pone en ventaja sobre otros actores en la conducción

---

<sup>1</sup> Sociólogo y filósofo. Coordinador del Observatorio Universitario de Derechos Humanos, del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador, Centroamérica.

de los asuntos de seguridad; tercero, un peso político que por un largo período de tiempo les dio acceso directo al gobierno y al control sobre las políticas públicas; cuarto, una guerra civil que les permitió profundizar su incidencia; quinto, un periodo de posguerra en el que aún con gobiernos civiles lograron mantener su influencia; y sexto, un régimen de excepción que les devuelve protagonismo en las políticas de seguridad pública en el momento actual.

Otro factor que ha sido históricamente determinante en la sostenibilidad de la militarización y el militarismo salvadoreño, este último entendido como una forma de ver y entender la vida en sociedad, es el de la cultura política del país. Dicha cultura no solo ha permitido que el militarismo prevalezca, sino que sea visto como algo necesario y conveniente cuando la seguridad pública experimenta alguna crisis. Es decir, en El Salvador también coexiste una especie de “militarismo cultural” (cf. MUCD, 2025).<sup>2</sup>

Para describir y analizar la forma cómo el militarismo se fue instalando y enraizando en la cultura política y la gobernabilidad salvadoreña, el presente texto divide el recorrido histórico en cinco momentos, siguiendo un orden cronológico. En una primera parte, se intentará demostrar cómo, en cada uno de estos periodos, el militarismo salvadoreño ha sido capaz de resistir los cambios y momentos críticos de la historia nacional manteniendo su capacidad de incidencia en el diseño y formulación de las políticas públicas, y ha podido consolidarse hasta instaurar un “militarismo cultural” que sigue prevaleciendo. En una segunda parte, el texto propone un conjunto de categorías para el análisis de los efectos de la militarización sobre la estructuración de la sociedad salvadoreña y a manera de conclusión, se presentan algunas ideas de cómo se han condicionado las posibilidades de formular una nueva generación de políticas públicas en materia de seguridad en El Salvador.

Los momentos a analizar son los siguientes: el primero es el denominado “histórico-institucional”, donde se colocaron las bases que luego servirían para que la institución castrense resistiera a cualquier cambio político nacional; el segundo, es uno caracterizado por la “hegemonía sociopolítica”, y en él se explica cómo la guerra civil sirvió de escenario para que el Ejército se convirtiera en un actor con gran capacidad de influencia en las decisiones cruciales del país, acumulando poder militar y económico; el tercero, denominado “suplementario”, es el que corresponde a la implementación de los Acuerdos de Paz y se caracteriza por un contexto en el que el Ejército mantuvo un perfil político bajo y una imagen de subordinación y obediencia a lo dispuesto para la reconstrucción, pacificación y democratización, pero sin perder sus soportes institucionales ni su capacidad

---

2 Para profundizar en el concepto sobre “militarismo cultural” se sugiere consultar el *Documento 1. Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*, elaborado por MUCD (2025). De acuerdo con Kimmerling (1993), este tipo de militarismo surge cuando “las fuerzas armadas se vuelven esenciales para la experiencia social y la identidad colectiva, cuando se colocan como uno de los símbolos centrales de la colectividad y como la encarnación misma del patriotismo”.

de incidencia en el Presupuesto General de la Nación; el cuarto momento, denominado “iterativo”, es aquel donde el Ejército, ante una situación de crisis en materia de seguridad pública, resurge como un actor necesario y conveniente que, en condiciones extraordinarias, puede servir para recuperar la confianza de una población que sigue viendo en el autoritarismo una opción para resolver sus problemas más urgentes; y finalmente, el quinto momento es el del “régimen de excepción”, que desde el año 2022 se ha convertido en la política de seguridad pública del gobierno de Nayib Bukele. Aunque esta estrategia ha logrado reducir los índices de delincuencia y recuperar el control de territorios anteriormente dominados por pandillas, estos “logros” han venido acompañados de graves violaciones a los derechos humanos y han comprometido las aspiraciones democráticas que se buscaban consolidar a partir de los Acuerdos de Paz.

# 1. MILITARIZACIÓN EN EL SALVADOR

El militarismo salvadoreño es el resultado de un proceso de militarización que se fue desarrollando desde el siglo XIX hasta la fecha y que se puede dividir en cinco momentos en los que se identifican aspectos determinantes en la configuración de una ciudadanía que no logra ver la seguridad pública más allá de acciones y medidas coercitivas necesarias para mantener el orden y el control social. A continuación, se pasa a describirlos:

## A) MOMENTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Los orígenes y el proceso de consolidación del Ejército salvadoreño se remontan hasta el siglo XIX, cuando El Salvador había mantenido formas de gobierno pro oligárquicas en función de los intereses del sector cafetalero. Por efecto de la “Gran Depresión” de 1929, este sector cambió de estrategia y aplicó una especie de “repliegue oligárquico” que dejó “la dirección estatal” en manos de militares. De este modo, se estableció “una división del trabajo”, con la burguesía en “el manejo exclusivo de los negocios nacionales” y el Ejército en “el manejo directo del aparato estatal” (Guidos, 1980). Ese “repliegue oligárquico” colocó a los militares en una posición de poder que les permitió incidir en el montaje de un tipo de sociedad que sólo puede ser viable y factible bajo una lógica castrense.

El registro de nacimiento del Ejército salvadoreño se ubica en los primeros años del siglo XX, pese a que “institucionalmente el ejército nace en los años inmediatamente posteriores de la independencia”<sup>3</sup> (Guidos, 1980). Para el historiador Rodolfo Cardenal, sin embargo, su existencia es anterior y data de cuando los gobiernos requerían de algún tipo de apoyo para funcionar, “...el apoyo principal del gobierno provenía del ejército que, en ese entonces (1903-1907), era el mejor entrenado, equipado y pagado de Centroamérica” (Cardenal, 1996).

Para los gobernantes salvadoreños, el Ejército llegó a tener tanta importancia que sin su apoyo no podían proyectarse ni social, ni económica, ni políticamente. El presidente Manuel Enrique Araujo (1911-1913) creó la Guardia Nacional como una nueva unidad militar cuya misión era “contrarrestar la actividad de la oposición... (y) mantener el orden público en las áreas rurales” (Cardenal, 1996). Pero el peso social, político y económico del Ejército salvadoreño alcanza su mayor expresión con el ascenso de la oligarquía cafetalera que, ante su incapacidad de controlar las actividades económico-productivas junto con el poder político, configura una especie de alianza con los militares para proteger sus intereses económicos y coloca al general Maximiliano Hernández Martínez como nuevo presidente, en 1931 (Torres-Rivas, 2007).

---

3 El decreto de fundación está fechado el 7 de mayo de 1824.

El soporte institucional acumulado, el conjunto de acuerdos y figuras legales que dan paso y refuerzan el proceso de militarización, se consolidan desde los primeros años de la década de 1930 generando condiciones favorables y de protección de los intereses comerciales oligárquicos mediante el control, la vigilancia y la represión de toda forma de disidencia. Por eso, se afirma que la aplicación de figuras legales y de control “privilegian el orden económico permitiendo la utilización de la fuerza casi sin límites formales y reales” (Guidos, 1980).

Desde entonces, la relación de la oligarquía con los militares se ha manifestado en muestras de apoyo, complicidad y fidelidad, de tal forma que, “después de 1932, la corrupción se institucionalizó como un medio eficaz para garantizar la fidelidad de los oficiales de alto rango del ejército...” (Cardenal, 1996). Por tanto, es justo afirmar que “la historia del país muestra que, desde 1931, las fuerzas armadas pasaron a jugar el papel central en el aparato ejecutivo del Estado” (Lungu, 1989).

Es importante destacar que el proceso de consolidación y estabilización del Ejército salvadoreño se fue dando a medida que se fueron creando las condiciones sociopolíticas que les mantienen vinculados al poder y les dan la posibilidad de ir configurando una base institucional que les blinda, por decirlo de alguna manera, ante los vaivenes políticos y les sirve para formar y reforzar la identidad de sus miembros.

En la década de 1920, se crearon el Círculo Militar y la Escuela Militar, con el objetivo de fomentar y estimular la unidad y el sentido de pertenencia entre sus miembros (Guidos, 1980); también forma parte de este proceso la implementación del programa de “Acción cívico militar”, que se ejecuta “con el propósito de poner sus recursos humanos y materiales al servicio de proyectos de desarrollo local...” (Walter y Williams, 2011) y para mantener contacto con la población, ejerciendo una vigilancia más cercana.

Es por lo que se afirma que es en todo este tiempo que, “desde el comienzo del gobierno militar directo en 1931 hasta los primeros años de la guerra civil, en 1980, la estructura y composición de las fuerzas armadas salvadoreñas ha permanecido esencialmente sin cambio alguno” (Walter y Williams, 2011) y se fueron consolidando de tal manera que su presencia y su papel en la sociedad salvadoreña se volvió indiscutible.

Para tener un amplio panorama del soporte institucional creado por y a favor del proceso de militarización hay que observar el contenido de la Tabla 1, en el que se muestra el conjunto de instituciones que en adelante le sirve al Ejército salvadoreño para resistir e incluso negociar su posición y protección con los nuevos gobiernos que se fueron sucediendo, cuyo peso y fuerza es muy significativo en una sociedad en la que las desigualdades y las ventajas económicas se vuelven determinantes para la incidencia política.

**Tabla 1. Instituciones en El Salvador**

Institución	Año de creación
Fuerza Armada de El Salvador	1824
Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada (EMCFA)	1892
Hospital Militar	1894
Círculo Militar	1922
Fuerza Aérea Salvadoreña	1923
Escuela Militar	1927
Cooperativa de la Fuerza Armada (COOPFA)	1949
Fuerza Naval de El Salvador	1951
Acción Cívico Militar	1962
Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)	1980
Funeraria de la Fuerza Armada (FUDEFA)	1984

**Fuente:** elaboración propia, tomando como fuente de información el sitio Web del Ministerio de Defensa Nacional del Gobierno de El Salvador: [https://fuerzaarmada.mil.sv/?page\\_id=1639](https://fuerzaarmada.mil.sv/?page_id=1639), en la sección de historia de la Fuerza Armada de El Salvador, y otros documentos de historia de El Salvador consultados: Cardenal, 1996; Guidos, 1980; Lungo, 1985; Turcios, 2018a y 2018b; Walter y Philip, 2011.

Durante este periodo, el Ejército no solo consolidó su alianza con la oligarquía económica que le permitió participar tanto de la seguridad y el control social como del desarrollo de actividades económicas, un papel que se vio reflejado en la institucionalidad y normatividad que con el tiempo se desarrolló para el Ejército, misma que le permitió tanto seguir participando de dichas actividades como consolidarse como una corporación privilegiada, *vis-a-vis* el resto de la población.

## **B) MOMENTO DE HEGEMONÍA SOCIOPOLÍTICA**

La guerra civil salvadoreña comienza a fraguarse en la década de 1970, cuando el descontento social se acrecienta, se cierran los espacios para el debate y la disidencia, y la militarización se intensifica a tal punto que la sociedad salvadoreña entra en una dinámica propia de una “sociedad militarista”, (cf. MUCD, 2025) permeando en las aspiraciones políticas e intereses hegemónicos de entonces.



Para dimensionar el papel y el peso de los militares en los años de la guerra civil salvadoreña es importante mirar hacia atrás y no perder de vista que “desde 1931 las fuerzas armadas pasaron a jugar el papel central en el aparato ejecutivo del Estado” y tener presente que, desde entonces, “el conjunto de las clases dominantes cometió el error histórico, por falta de visión, de ejercer su dominación a través de los militares, sin desarrollar sus propios instrumentos políticos” (Lungo, 1989). Esto permitió que los militares crecieran y se desarrollaran como fuerza letal y como fuerza política incidiendo en espacios de toma de decisión u ocupando cargos públicos.

A partir de la década de 1960, el peso, la fuerza y la incidencia de los militares en las decisiones de interés nacional se normalizó de tal forma que “el ejército siguió siendo un elemento constante en el nuevo modelo de desarrollo” (Walter y Williams, 2011) a tal grado que llegó a establecerse en la cultura política de aquellos años una “definición militar oficial de la democracia” (Walter y Williams, 2011) que, bajo una idea de democracia formal y procedimental, facilitara su presencia y participación en los espacios de toma de decisión.

En la segunda mitad de la década de 1960 “el bloque dominante salvadoreño [...] se articulaba de una forma peculiar, a partir de la dirección política de la cúpula militar y la conducción económica de la cúpula oligárquica de empresarios y propietarios” (Turcios, 2018b) que constituyeron una alianza de poder y dominación que buscaba mantener un *statu quo* que asegurara un esquema social favorable a los intereses hegemónicos.

En este tiempo se trabajó en formas institucionales y marcos jurídicos que pudieran servir para dejar establecidas las condiciones legales y normativas que cerraran toda posibilidad de cambio. De tal forma, “la nueva Constitución de 1962 conservó una provisión de la de 1950 según la cual, la Fuerza Armada era responsable del orden público y de garantizar el respeto a la ley y a los derechos constitucionales” (Walter y Williams, 2011). Es precisamente con este panorama social, político e institucional que a finales de 1979 “... el alto mando del ejército asumió funciones propias del poder ejecutivo” y establece “un gobierno paralelo, que no sólo competía con el gobierno formal, sino que se colocó por encima de él en cuestiones importantes de seguridad y orden público” (Cardenal, 1996).

Sin embargo, aún con todo el aparataje legal, jurídico e institucional, el descontento y la protesta social emergieron y se intensificaron ante un esquema social marginalizador, profundamente desigual y represivo.

El descontento social fue tal que llegó a incomodar a los grupos en el poder y a la misma política de control y vigilancia de los Estados Unidos sobre la región centroamericana. Por ello, es claro que, desde finales de la década de 1970, “la estrategia militar contrarrevolucionaria norteamericana, aun manteniéndose en el primer escalón, ha sido acompañada de objetivos políticos claros” (Lungo, 1989) y que “[...] la forma principal y determinante de la intervención norteamericana en el país es la militar[...]

Este elemento será clave para comprender el apoyo que Estados Unidos ofreció a los militares salvadoreños durante la guerra civil. Pero antes, volvamos al pacto oligárquico para entender mejor cómo se decantó el rol de las fuerzas armadas durante el conflicto y cómo la guerra civil sirvió para afianzar la militarización y el militarismo en El Salvador.

El conflicto social se intensificó rápidamente y previo al estallido del conflicto se dio una especie de renovación del pacto entre el Ejército y el Ejecutivo (Cardenal, 1996) del que se desprendió un proceso en el que “la Fuerza Armada empezó a reforzar y expandir sus estructuras militares y paramilitares” (Walter y Williams, 2011) y se desató una guerra civil que se prolongó por más de una década.

Dicho conflicto inicia tras el derrocamiento del presidente, el general Carlos Humberto Romero, en octubre de 1979, y fue impulsado por un grupo de militares jóvenes; posteriormente, las fuerzas armadas conformaron “una Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG) integrada por los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Majano y tres civiles”. Dicha Junta, tenía facultades para tomar decisiones vinculantes de alto nivel y, aunque prometía un reformismo político y económico, en los hechos siguió operando la represión política, particularmente contra grupos de izquierda (Comisión de la Verdad, 2016).

La guerra civil salvadoreña alcanzó niveles tan altos de enfrentamiento y de violencia armada que los Estados Unidos tuvieron que intervenir. En el año de 1981, “el gobierno de los Estados Unidos incrementó significativamente la asistencia militar y económica. Los recursos que se aportan en forma creciente son destinados a entrenar, modernizar y expandir la estructura en el número de efectivos de la Fuerza Armada” (Comisión de la Verdad, 2016).

La guerra civil dañó profundamente a la sociedad salvadoreña. La Comisión de la Verdad registró “más de 22,000 denuncias de graves hechos de violencia ocurridos en El Salvador durante el período de enero de 1980 a julio de 1991” (Comisión de la Verdad, 2016). Pero lo relevante para comprender el proceso de militarización del país es que, para los militares, la guerra representó una oportunidad inédita de tener acceso a recursos en cantidades y volúmenes inmensos provenientes de los Estados Unidos. Todo ello, junto con la capacidad de incidencia heredada de décadas pasadas, puso a los militares en un lugar y una posición social que les volvió inamovibles.

Aunque la historia de El Salvador registra que en el año de 1984 se tuvo en La Palma, Chalatenango (municipio ubicado al norte del país), un primer encuentro entre el gobierno salvadoreño y representantes de la guerrilla para buscar alguna forma de terminar con la guerra, no fue sino hasta el Acuerdo de Ginebra de 1990 cuando se inició de manera formal y tutelado por Naciones Unidas, el proceso de negociación para poner fin a la guerra civil.

## C) MOMENTO CUPLEMENTARIO

Los Acuerdos de Paz firmados en 1992 en el Castillo de Chapultepec, en México, “permitieron la resolución del largo y sangriento conflicto político-militar que asoló al país[...]” (Turcios, 2018b), dando paso a un largo y complejo proceso de reconstrucción, pacificación y democratización de la sociedad salvadoreña.

En la guerra civil salvadoreña, las partes directamente enfrentadas fueron responsables de violaciones y atentados contra la vida de combatientes y no combatientes, pero es de señalar que, según los registros y testimonios que fueron documentados, “los principales actores de la represión, y por tanto responsables casi únicos de aquellas violaciones, fueron las Fuerzas Armadas y los sectores paramilitares asociados” (Turcios, 2018b). De hecho, como consta en el Informe presentado por la Comisión de la Verdad, “los efectivos de la Fuerza Armada fueron acusados en casi 60% de las denuncias; los miembros de las escoltas militares y de la defensa civil, en aproximadamente el 20%; y los integrantes de los escuadrones de la muerte, en más del 10% de los casos. Las denuncias presentadas responsabilizaron aproximadamente en el 5% de los casos al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)” (Comisión de la Verdad, 2016).

Investigar y documentar las violaciones sucedidas en la guerra civil salvadoreña no resultó una tarea fácil, por su complejidad y el miedo de las víctimas a hablar, o la resistencia o renuencia, en cierto sentido, de las partes implicadas a proporcionar información que llevara al esclarecimiento de los hechos. “Con toda esta complejidad, la Comisión de la Verdad pudo cumplir con su misión y publicar su informe que luego sirviera de base para proceder con procesos de justicia, reconciliación y reparación de las víctimas. Sin embargo, “el temor inicial a una reacción de los militares que pudiera descarrilar la transición democrática explica en parte que durante los primeros años posteriores a los Acuerdos de Paz el FMLN no hiciera énfasis en este problema” (el de la justicia para las víctimas) (Turcios, 2018b).

Es en este momento cuando diversos actores en El Salvador comienzan a caer en la cuenta de que el poder y la capacidad de influencia de los militares siguen presentes en la posguerra, pues éstos lograron “retener una capacidad suficiente para bloquear o condicionar la depuración” (Comisión de la Verdad, 2016). Además, si bien es cierto que uno de los temas críticos en proceso de diálogo y negociación post guerra civil fue el de la desmilitarización de la sociedad salvadoreña, éste se enfrentó a una fuerte resistencia al cambio. El militarismo que se arraigó con la guerra civil fue tan profundo que las fuerzas armadas aún se percibían con mucho poder y éstas se consideraban intocables. Tanto así que “la actitud de las fuerzas armadas también fue clara: el alto mando tiene autonomía para resolver algunos asuntos menores decididos antes de entregarle el poder” a los civiles (Lungo, 1989).

Los Acuerdos de Paz establecieron condiciones específicas en relación con la fuerza armada, con las que se buscó sentar las bases para que su existencia y su papel estuvieran conformes a las aspiraciones democráticas. Específicamente, en los “Acuerdos de México”, numeral I, se establece “el sometimiento de la Fuerza Armada al Poder Civil” y, además, “queda expresamente entendido que la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes” (ONU, S. F.).

Otras reformas constitucionales, como la hecha al artículo 6, ordinal 12°, establecieron que “excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad públicas, el presidente de la república podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin, (aunque) la actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido” (ONU, S. F.).

Finalmente, tanto el Acuerdo de Nueva York<sup>4</sup>, en su parte IV, como los Acuerdos de Paz, reiteran la noción de la Fuerza Armada como una institución al servicio de la Nación que, como tal, deberá estar subordinada a las autoridades constitucionales y que el “mantenimiento de la paz interna, del orden y de la seguridad pública está[n] fuera de [su] misión ordinaria”. En ese ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional y solo podrá autorizarse cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello, en los términos establecidos por la reforma constitucional aprobada en abril de 1991. (ONU, S. F.)

Sin embargo, aunque a partir de estas reformas el Ejército salvadoreño debía reducirse y acuartelarse para luego ponerse a disposición de las autoridades civiles para apoyar el proceso de pacificación y democratización, en ninguna parte de tales Acuerdos se señaló algo que modificara el conjunto de privilegios asociados con el soporte institucional acumulado y les impusiera un límite a sus aspiraciones económicas, e incluso políticas, para el futuro. El acuerdo de reducción en el “gasto militar” quedó mencionado, pero no desarrollado, sin precisar montos ni porcentajes o límites con respecto al Presupuesto General de la Nación (ONU, S. F.).

Este conjunto de aspectos resulta clave para comprender el rumbo que siguió tomando la militarización de la seguridad pública salvadoreña, incluso tras el impulso civilista del periodo posguerra. Por ello, se habla de un “momento suplementario” en el proceso de militarización, caracterizado por un perfil político bajo del Ejército y una aparente subordinación a lo establecido en los Acuerdos de Paz.

---

<sup>4</sup> La agenda de trabajo del proceso de diálogo y negociación entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que culminó con la firma de los acuerdos de paz que puso fin a la guerra civil, quedó establecida en la reunión de Caracas, en mayo de 1990, y a partir de entonces se realizaron diferentes encuentros, en ciudades distintas, con resultados parciales que fueron dando forma y contenido a los acuerdos definitivos. El Acuerdo de Nueva York fue firmado en 1991 y vino a ser como un momento crucial de todo el proceso al incluir acuerdos relacionados con la depuración, reducción y redefinición de la fuerza armada.

## D) MOMENTO ITERATIVO

La posguerra salvadoreña arranca, formalmente, con la implementación de los Acuerdos de Paz, un proceso que se enfrenta a obstáculos de diverso tipo, desde la gestión de recursos y capacidades técnicas que no siempre se facilitaron para todos los procesos, hasta la gestión de voluntades sociopolíticas que no siempre afloraron oportunamente.

En el caso de la desmilitarización de la sociedad salvadoreña, el principal problema fue que los Acuerdos de Paz no previeron con suficiente claridad que, en la raíz de la conflictividad estaba una situación estructural de desigualdad y marginación. Esta condición, combinada con nuevas expresiones de violencia relacionadas con las dinámicas migratorias de la última década del siglo XX, abrieron el camino para la configuración de pandillas juveniles con altos niveles de violencia, cuyo crecimiento fue mayormente impulsado por el tráfico incontrolado de armamento y la presencia del narcotráfico.

Ante este escenario, la seguridad pública en El Salvador se enfrentó a un problema para el que las instituciones sociales no estaban suficiente preparadas ni lograron responder con la fuerza y claridad necesarias. Como resultado, se generó un panorama favorable para que el Ejército reapareciera como un recurso necesario, y siempre dispuesto, para garantizar y mantener la seguridad de la población.

Con los gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), en el poder desde 1989 y hasta 2009, continúa de forma sostenida el proceso de militarización de la seguridad pública, ahora con la incorporación progresiva de elementos de la fuerza armada en tareas propias de la Policía Nacional Civil, y se reanuda el pacto entre la oligarquía y los militares, que con los Acuerdos de Paz había quedado con bajo perfil. Este proceso, se intensifica con el gobierno de Francisco Flores (1999-2004), quien opta por una política represiva que se denomina “Plan Mano Dura” y que luego es retomada por el presidente Antonio Saca (2005-2009) radicalizando sus acciones y denominándola “Plan Súper Mano Dura”. Mauricio Funes (2009-2014), primer presidente de la República por parte del FMLN, generó expectativas en buena parte de la población respecto de la aplicación de políticas diferentes a las de sus predecesores. Sin embargo, pese a la voluntad inicial de hacerlo, su gobierno terminará por reforzar la lógica de militarización que inició en periodos anteriores.

Al inicio de su gestión presidencial, Funes reconoció que uno de los grandes problemas y preocupaciones es el de la inseguridad. El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana de El Salvador publicó en 2010 los resultados de la evaluación del primer año de gobierno y señaló que para más del 60% de la población, el problema de la delincuencia había aumentado y, por tanto, representaba uno de los principales fracasos del gobierno (IUDOP, 2010). Tras la publicación de estos resultados,

el gobierno de Funes retomó y decidió aplicar una medida que ya existía desde los primeros años de implementación de los Acuerdos de Paz: los “Grupos de Tarea Conjunta” (GTC) en los que se institucionaliza la participación excepcional de elementos de la fuerza armada en tareas de seguridad pública.

Los GTC se han mantenido activos desde entonces, con sus variaciones tanto en su estructura como en sus atribuciones, manteniendo abierta la posibilidad de que la fuerza armada siga siendo parte de las políticas de seguridad. Luego de la presidencia de Mauricio Funes, Salvador Sánchez Cerén resultó electo como presidente (2014-2019) y heredó un país con una dinámica bastante militarizada de la seguridad pública, que, además, mantiene el grave problema de la violencia delictiva. De acuerdo con datos del IUDOP, en su encuesta de evaluación del último año de Funes e inicios del nuevo gobierno del FMLN, el problema de la inseguridad siguió siendo uno de los grandes retos para lograr la gobernabilidad, pues para el 69.3% de la población representaba uno de los grandes desafíos a enfrentar (IUDOP, 2014). Tristemente para la población y el futuro de la militarización en el país, esta situación no logra superarse al final del segundo gobierno del FMLN, cuando más del 70% de la población opina que el problema de la delincuencia ha aumentado y es, por tanto, el mayor fracaso del gobierno (IUDOP, 2018).

Es importante decir que la sociedad salvadoreña ha mostrado, año con año, una tendencia muy fuerte a favor de formas autoritarias de gobierno. Esto queda evidenciado en el estudio “Actitudes hacia la política y la democracia en El Salvador: Un análisis de cohortes generacionales” (FUNDAUNGO, 2024), el cual revela que más de la mitad de la población se muestra dispuesta a sacrificar la democracia con tal de resolver de forma rápida un problema histórico y recurrente como el de la delincuencia. Esta inclinación se confirma y refuerza con los datos publicados por el IUDOP (2025) en su Informe “Valoración ciudadana sobre las instituciones estatales y los actores sociales en 2024”, que compara datos desde 2019 y en el que se destacan dos instituciones como las mejor evaluadas por la población: la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada, que son instituciones que se han caracterizado por la aplicación de la vigilancia y el castigo como formas de control social.

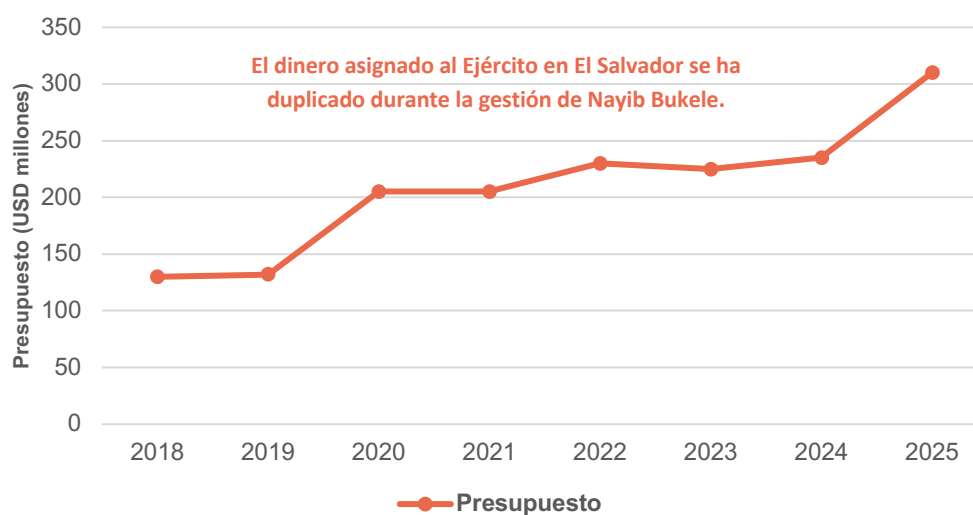
Con el panorama antes descrito, surge Nayib Bukele, quien se presenta ante la población salvadoreña como un candidato distante de los partidos políticos tradicionales que gobernaron en los treinta años posteriores a los Acuerdos de Paz y que fueron incapaces de atender satisfactoriamente una de las demandas más persistentes de la población que era resolver el problema de la violencia delictiva, sobre todo la delincuencia asociada con las pandillas.

Bukele promete gobernar de forma diferente, pero en la práctica no presenta un plan claramente orientado y estructurado para resolver el problema de la delincuencia y la inseguridad. En sus mensajes publicitarios habla del “Plan Control Territorial” y, al comenzar su gobierno, en el año 2019, se comenzó a implementar un conjunto de medidas que no alteran sustancialmente el trabajo combinado de la Policía Nacional Civil con elementos del Ejército. Por el contrario, se acrecienta e intensifica la vigilancia en las comunidades y territorios mayormente afectados por los grupos delincuenciales, reforzando así la militarización de las políticas de seguridad pública. En términos presupuestarios, es de destacar que el monto asignado a la fuerza armada “desde la llegada al poder del presidente Nayib Bukele en 2019 ha incrementado aceleradamente” (VOA, 2024), tendencia que se muestra en el gráfico 1 y que se confirma por el OUDH, en su Informe Anual 2024 (OUDH, 2025).

## E) RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

En marzo del 2022, se da un repunte drástico y abrupto de los asesinatos cometidos por las pandillas, un hecho que activó las alarmas en el gobierno y generó una reacción inmediata con la aplicación de un régimen de excepción que, como lo describe Human Rights Watch (HRW), es un régimen que suspende “los derechos a la libertad de asociación y reunión y la privacidad de las comunicaciones, así como varias garantías al debido proceso” (HRW, 2022). El régimen de excepción desde entonces se ha venido aplicando y renovando por parte de la Asamblea Legislativa, acumulando 42 meses de vigencia hasta agosto de 2025. El gobierno justifica su prolongación aduciendo la persistencia de brotes de violencia e inestabilidad que vuelven necesaria su continuidad.

**Gráfico 1. Presupuesto de la Fuerza Armada de El Salvador**



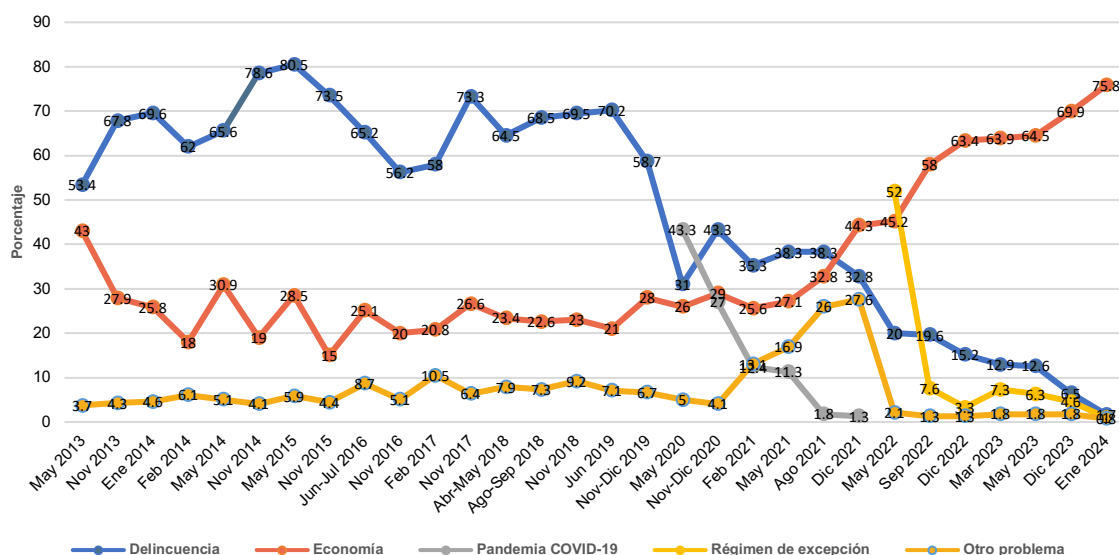
**Fuente:** Tomado de la "Voz de América" (2024) a partir de datos de Aguilar, disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/la-fuerza-armada-dispondra-de-314-millones-de-dolares-en-2025-cual-es-su-rol-en-el-gobierno-de-bukele-/7827138.html>

Sin embargo, para la población salvadoreña, la delincuencia ha dejado de ser el principal problema del país, como se puede ver en el gráfico 2.

Desde el año 2023, diversas organizaciones e instituciones que trabajan a favor de los derechos humanos han señalado que el régimen de excepción pasó de ser una medida para recuperar el control de comunidades y territorios asediados por la delincuencia a ser una medida que, con el pretexto de mantener la seguridad y la estabilidad, se ha convertido en una política que pasa de lo excepcional a una violación sistemática y prolongada de los derechos humanos de las personas que están en condición de vulnerabilidad social y económica, como se puede ver en los informes de derechos humanos publicados por el Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH, 2024 y 2025).



**Gráfico 2. Principales problemas que enfrenta El Salvador**  
Comparativo histórico (en porcentajes)



**Fuente:** Instituto Universitario de Opinión Pública (2025). "La población salvadoreña evalúa la situación del país a finales del año 2024". Disponible en: <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2025/01/Bol.-Eva-de-anio-2024.pdf>

Más recientemente, el régimen de excepción se aplica como medida de control, vigilancia y amedrentamiento sobre personas y organizaciones que disienten y critican la actual gestión gubernamental, señalando falta de transparencia y graves violaciones a los derechos humanos. En los primeros 33 meses de prolongación, hasta el mes de diciembre del 2024, el régimen de excepción acumulaba 83,600 personas detenidas de forma arbitraria y ocho mil personas liberadas, en su mayoría bajo medidas sustitutivas (OUDH, 2025), a quienes se les ha negado un debido proceso y algunas de las cuales han narrado las condiciones inhumanas en las que se encuentran las cárceles, con personas a quienes se les niega atención médica, acceso a asesoría y acompañamiento legal, comunicación con sus familiares y, en los casos más graves, se les aplican diversas formas de tortura.

El régimen de excepción es la más reciente expresión de cómo la militarización de la seguridad pública sigue vigente en El Salvador. Primero, porque mantiene fuerte presencia de elementos de la fuerza armada en las tareas de disuasión y persecución del delito; segundo, porque hay concentración de recursos militares en acciones territoriales; y, finalmente, porque en la dirección e implementación de las acciones es cada vez menos visible de parte de civiles mientras que los criterios militares prevalecen.

## 2. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

Como vimos en la sección anterior, el proceso de militarización de la seguridad —e incluso de instalación de militarismo cultural de la sociedad— ha sido uno gradual en el que las corporaciones militares aparecen como actores clave, en distintos momentos históricos. Esto es cierto desde la génesis de un Estado salvadoreño capturado por élites económicas que, en abierto pacto con los militares, les permitieron participar en la conducción de los asuntos públicos e incidir en la seguridad y lo es cuando, a partir del golpe de Estado y la guerra civil, los militares aprovecharon el descontento social y la posibilidad de conflicto para hacerse del poder y acrecentar su poderío militar y económico con ayuda del gobierno de EEUU.

La afirmación también resulta cierta cuando se analiza el periodo posguerra y se constata que, pese a que éste fue uno de desmilitarización nominal del Estado y la seguridad, a través de reformas legales y Acuerdos de Paz, el impulso civilista que siguió al conflicto dejó intocados los privilegios del Ejército y el modelo de dominación social ejercían y pudieron seguir ejerciendo. De la misma manera, vimos que durante los gobiernos civiles de distinta reivindicación ideológica la militarización de la seguridad pública continuó, esta vez poblando de militares las instituciones civiles de seguridad pública y autorizando su participación en asuntos policiales, a través de los Grupos de Tarea Conjunta. Finalmente, observamos que la premisa de la expansión militarista se afianzó con la llegada de Bukele al poder y el establecimiento de un estado de excepción permanente en el que las fuerzas armadas juegan un rol fundamental, no solo en el control territorial y la atención del delito, sino en el control social que se extiende sobre la población, en contra de sus derechos.

Sin embargo, es aún necesario reparar en algunos aspectos fundamentales que posibilitaron tal expansión a lo largo de casi un siglo de historia salvadoreña. La presente sección se propone reparar en varios de ellos, antes de presentar algunas ideas finales a manera de conclusión:

### A) SOPORTE INSTITUCIONAL

La institucionalidad creada históricamente hizo del ejército salvadoreño un actor con suficiente capacidad para resistir cambios políticos y crisis económicas sin poner en peligro su estabilidad y la lealtad de sus miembros. La fuerza y capacidad que posee el ejército para negociar y hacerse sentir en las decisiones políticas tiene que ver precisamente con esa estructura institucional.

## **B) PROTAGONISMO HISTÓRICO**

Tanto en la etapa del capitalismo agroexportador como de la república cafetalera, la crisis de 1929 y el “repliegue oligárquico”, la “guerra de las cien horas” contra Honduras en 1969, como en la guerra civil de la década de 1980 y en la crisis de la seguridad pública de la posguerra, el Ejército ha sido capaz de encontrar la manera de jugar un papel protagónico asegurándose un lugar en la implementación de medidas gubernamentales a cambio de respetar y hacer respetar los procesos políticos que le aseguren estabilidad. Su protagonismo no es precisamente una opción patriótica sino más bien una manera de velar porque los cambios sociales, políticos y económicos no representen un riesgo para sus intereses.

## **C) ANDAMIAJE CULTURAL**

La historia salvadoreña ha estado frecuentemente plagada de formas autoritarias de gobernabilidad y aunque se han hecho esfuerzos por romper con tal tendencia, los intereses políticos y económicos dominantes han visto más bien conveniente fomentar y reforzar esa cultura política que se fue arraigando a base de represión descarada y de persuasión, ocupando y manipulando formas de socialización que han resultado efectivas como es el sistema educativo, los medios masivos de comunicación, la religión y la idealización de la familia patriarcal y conservadora. Sin duda, el autoritarismo plasmado en la cultura política dominante en El Salvador ha servido de base para que el militarismo encuentre fácil el camino para su instalación y permanencia.

## **D) SEGURO PRESUPUESTARIO**

Resulta interesante ver que el presupuesto asignado para la política de seguridad nacional, implementada por el ejército se ha mantenido estable e incluso creciente en los últimos años, como se ha podido ver en los datos mostrados, y este es un punto clave para ver no solamente el peso y la importancia que siguen teniendo en los espacios de toma de decisión sino también en las proyecciones políticas que buscan sostenerse en el tiempo y que no son capaces de imaginar escenarios sin la presencia de los militares.

## **E) LA OPORTUNIDAD DE LA CRISIS**

En el análisis es importante destacar que con cada crisis que sucede, bien sea económica, política, social o incluso medioambiental, los militares se presentan como esa institución que ha sabido resistir y que, por tanto, es capaz de aportar estabilidad siempre que se le incluya protagonicamente en los planes de trabajo

## **F) LA NECESIDAD DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD**

No cabe duda que los problemas de violencia e inseguridad han sido recurrentes y que en la actualidad son bastante más complejos que en décadas pasadas, pero también es importante hacer notar que vivimos en una época en la que las tecnologías y la digitalización, junto con nuevas formas de organización del trabajo, pueden servir para plantearse planes, programas y proyectos que sirvan para hacer más seguras nuestras sociedades. Los recursos digitales en la investigación del crimen, la georreferenciación, los recursos tecnológicos para la comunicación, la transferencia y el procesamiento acelerado de información, e incluso la misma Inteligencia Artificial, son recursos que deben ser retomados desde el lado de la sociedad civil en estrecha colaboración con la academia y tanques de pensamiento, para que así puedan servir de base para plantearse una nueva generación de políticas de seguridad que, sin renunciar a la esencia participativa, consultiva y deliberativa que da sustento a las decisiones y las implementaciones, pueden dar paso a formas en las que el militarismo pierda peso y protagonismo.

## CONCLUSIONES

La militarización en El Salvador tiene raíces históricas, y está relacionada con la confluencia de intereses que le permiten al ejército aprovechar los momentos de crisis para consolidarse institucional y políticamente.

Cada momento de la historia salvadoreña muestra un conjunto de factores económicos, sociales, políticos y culturales, que sirven de base para la configuración de un “militarismo cultural” que se expresa en las tendencias hacia formas autoritarias para lograr la estabilidad social.

La gobernabilidad en nuestras sociedades requiere de mayor capacidad de innovación y creatividad, además de más desarrollo político institucional, de tal forma que se puedan desarrollar experiencias en las que los militares no tengan que ser protagonistas dominantes de las políticas de seguridad pública ni se conviertan en un riesgo para la estabilidad.

Los Estados deben poner más atención en sus procesos de socialización y trabajar en fomentar y fortalecer culturas políticas que sirvan efectivamente para impulsar verdaderos procesos de democratización, es decir, que rechacen toda forma de autoritarismo y cierre de los espacios de expresión, bajo el pretexto de asegurar una seguridad pública y ciudadana e imponiéndose una lógica que es propia de una política de seguridad nacional.

El desmontaje del militarismo en El Salvador sólo podrá avanzar en la medida que se impulse una forma de gobierno que ponga límites políticos y económicos a formas institucionales con niveles tales de poder que lleguen a convertirse en figuras paralelas de gobierno, como ha sido el caso de los militares que poseen su propio sistema de salud, su propio sistema previsional, su propio sistema de recreación y hasta su propio sistema de justicia que con el tiempo se han convertido en privilegios frente a la restricción y en algunos casos hasta negación de estos servicios para la mayoría de la población.

Seguramente implicará plantearse un proceso de negociación, como ya se ha vivido en la historia salvadoreña, y no podrá avanzarse si no se incluye a la ciudadanía en el cambio de visión y mentalidad, y en el cambio de proyecto que apunte a una sociedad diferente.

La formulación de una nueva generación de políticas de seguridad pública puede ser un camino que sirva para abrir el debate e imaginar modelos de sociedad desmilitarizados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cardenal, Rodolfo. 1996. Manual de historia de Centroamérica. UCA editores. San Salvador.
- Comisión de la verdad para El Salvador. 2016. “De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador”. Dirección de Publicaciones e Impresos (DPI). San Salvador.
- FUNDAUNGO. 2024. “Actitudes hacia la política y la democracia en El Salvador: Un análisis de cohortes generacionales” / <https://www.fundaungo.org.sv/products/actitudes-hacia-la-politica-y-la-democracia-en-el-salvador-un-analisis-de-cohortes-generacionales--2/846>
- Guidos, Rafael. 1980. El ascenso del militarismo en El Salvador. UCA editores. San Salvador.
- Human Rights Watch (HRW). 2022. / <https://www.hrw.org/es/news/2022/03/29/el-salvador-amplio-regimen-de-excepcion-facilita-graves-abusos>
- IUDOP. 2010. “Boletín de prensa Año XXV, No. 1: Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el primer año de gobierno de Mauricio Funes” / <https://uca.edu.sv/iudop/publicacion/encuesta-evaluacion-de-gobierno-5/>
- IUDOP. 2014. “Boletín de prensa Año XXVIII, No. 5: *Evaluación del país a finales de 2014*” / <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/144-1.pdf>
- IUDOP. 2018. “Boletín de prensa Año XXXII, No. 3: Los salvadoreños evalúan el cuarto año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén y opinan sobre el pasado proceso electoral” / <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BoletinPoselectoral2018.pdf>
- IUDOP. 2025. “Valoración ciudadana sobre las instituciones estatales y los actores sociales en 2024” / <file:///C:/Users/UCA/Desktop/Militarizaci%C3%B3n%20El%20Salvador/COMPARATIVO-Instituciones-2024.pdf>
- Lungo, Mario. 1985. El Salvador 1981-1984: la dimensión política de la guerra. UCA editores. San Salvador.
- Lungo, Mario. 1989.
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). 2025. Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia. Documento técnico: definiciones mínimas sobre militarización y seguridad. Ciudad de México.
- Organización de las Naciones Unidas. (S. F.). Los Acuerdos de Paz. Editorial Arcoíris. San Salvador.
- OUDH Informe Anual 2023. 2024. / <https://oudh.uca.edu.sv/cms/publicaciones?lang=es>
- OUDH, Informe Anual 2024. 2025. / <https://drive.google.com/file/d/1tRDYGh94R-M7b3VaotpjH7k1xJgp5nF3/view>
- Sitio Web del Ministerio de Defensa Nacional del Gobierno de El Salvador: [https://fuerzaarmada.mil.sv/?page\\_id=1639](https://fuerzaarmada.mil.sv/?page_id=1639)
- Torres-Rivas, Edelberto. 2007. La piel de Centroamérica: una visión epistémica de setenta y cinco años de su historia. FLACSO Programa El Salvador, capítulo 3 “La política y la dictadura, garantía del orden terrateniente”. San Salvador. Pág. 41-51.

- Turcios, Roberto. 2018a. “Los años del general” en *Miradas para repensar el siglo XX, El Salvador 1880-1900: Historiografía contemporánea*. Ministerio de Educación (MINED). San Salvador.
- Turcios, Roberto. 2018b. “Entreguerras” en *Miradas para repensar el siglo XX, El Salvador 1880-1900: Historiografía contemporánea*. Ministerio de Educación (MINED). San Salvador.
- Voz de América (VOA). 2024. Fuerzas Armadas de El Salvador dispondrán de 314 millones de dólares en 2025 ¿Cuál es su rol en el gobierno de Bukele?/ <https://www.vozdeamerica.com/a/la-fuerza-armada-dispondra-de-314-millones-de-dolares-en-2025-cual-es-su-rol-en-el-gobierno-de-bukele-/7827138.html>
- Walter, Knut y Philip, Williams. 2011. “El papel político del ejército salvadoreño” en *El Salvador. Historia mínima*. Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República. Taller de la Editorial Universitaria, UES. San Salvador. Pág. 71-88.





# LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO A 2025: UNA LECTURA DESDE EL MARCO JURÍDICO, LAS INSTITUCIONES Y LOS RECURSOS

Gerardo Álvarez<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre de 2024, en el último día del mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional que trastoca los cimientos del orden institucional mexicano: la eliminación de la disposición que, desde la Constitución de 1857 y replicada en la de 1917, prohibía taxativamente a las fuerzas armadas asumir funciones ajenas a la disciplina militar. Este cambio —aprobado en un contexto de urgencia legislativa y escaso debate público— no fue un mero ajuste normativo, sino la transformación legal de las relaciones cívico-militares en México más significativa desde el siglo XIX.

La aprobación de esta reforma marca el punto culminante de un proceso prolongado y sostenido de militarización de la seguridad pública, iniciado en las últimas décadas del siglo XX y acelerado de forma significativa tras la alternancia política del 2000. Más que un giro abrupto, se trata de la cristalización normativa de una transformación institucional que, en la práctica, ya había redefinido los límites entre lo civil y lo militar en materia de seguridad pública.

El fenómeno de la militarización de la seguridad pública en México ha sido ampliamente documentado y analizado desde diversas perspectivas. Las investigaciones han abordado, entre otros aspectos, su evolución histórica (Escalante, 2012; Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Barrón, 2018; Pérez Ricart, 2018; Zavala, 2020; Romero, 2024), los marcos jurídicos e institucionales que la han legitimado y posibilitado (Sánchez, 2020; Ríos Figueroa, 2021; Cossío Díaz, 2024; Garza Onofre et al., 2024), así como sus impactos negativos en materia de derechos humanos y seguridad (Silva Forné et al., 2012; Atuesta, 2017; Galindo et al.,

---

<sup>1</sup> Expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento a Alejandro Ravelo Sierra por su labor en la investigación de este documento, así como por sus aportes durante su participación en el Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia.

2017; Silva Forné y Padilla Oñate, 2019; Rea y Ferri, 2019; Flores-Macías y Zarkin, 2023; Vela et al., 2024). No obstante, las dimensiones que ha alcanzado este proceso en años recientes —particularmente tras el sexenio 2018-2024— obligan a revisar, actualizar y profundizar este análisis, con el fin de comprender sus nuevas dinámicas, alcances y consecuencias.

El presente artículo pretende reflexionar sobre la manera en que las fuerzas armadas, principalmente mediante decisiones emanadas del poder civil, pero también gracias a esfuerzos activos de cabildeo militar, se han consolidado como la instancia preponderante en la definición de las políticas de seguridad en México. En otras palabras, se examina el proceso mediante el cual la militarización —que originalmente fue impulsada como una suerte de excepción justificada por circunstancias específicas y limitada a ciertos territorios y funciones (e.g. la “guerra contra el narcotráfico” iniciada en 2006)— ha evolucionado hacia un estado de permanencia y de plena institucionalización, abarcando un espectro amplio de responsabilidades que van desde la prevención hasta la investigación de los delitos.

Cabe señalar que este análisis se centra en las dinámicas federales, por lo que no profundiza en los matices particulares de las 32 entidades federativas que conforman al país. El texto reconoce, sin embargo, que la realidad mexicana no es homogénea y que, respecto al espacio para la decisión civil, pueden existir casos que divergen de la tendencia federal, como puede ser el de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (Pérez Ricart, 2024).

Dicho esto, el artículo se estructura en tres apartados. El primero proporciona un marco conceptual e histórico que contextualiza el fenómeno de la militarización de la seguridad pública en México. El segundo analiza los factores que han favorecido el ascenso de las fuerzas armadas como actores centrales en la definición de las políticas de seguridad, especialmente a partir de la reforma de septiembre de 2024. Finalmente, el texto cierra con una serie de reflexiones finales a modo de conclusión.

# 1. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL E HISTÓRICO A LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

Antes de entrar de lleno al análisis del fenómeno que nos ocupa, es importante establecer un marco teórico e histórico que permita comprender las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado el proceso de militarización de la seguridad pública en México. Para ello, primero, esta sección busca delimitar conceptualmente nociones clave como *militarización*, *militarismo*, *control civil de las fuerzas armadas*, *influencia militar* y *autonomía militar*. En seguida, la sección ofrece una síntesis de la evolución del involucramiento castrense en tareas de seguridad desde el mito de la desmilitarización posrevolucionaria hasta la antesala de la reforma constitucional de 2024, con énfasis en la oportunidad desaprovechada para reforzar el control civil que representó la transición democrática del 2000.

## A. ACLARACIONES CONCEPTUALES

En la discusión pública mexicana sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es común señalar que el fenómeno actual trasciende a las acepciones tradicionales de la militarización, adoptando cada vez más características del militarismo o del “nuevo militarismo” (Sánchez y Álvarez, 2023). El propósito de este subapartado es delimitar con claridad estos y otros conceptos relacionados, a fin de garantizar la mayor consistencia posible en su uso a lo largo de este trabajo.

La militarización de la seguridad pública puede entenderse como un proceso caracterizado por el incremento progresivo de la presencia, el poder y las atribuciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad dentro del territorio nacional, funciones que, en México, históricamente han correspondido a las autoridades civiles (Sánchez y Álvarez, 2023). Este fenómeno puede expresarse de diversas formas, tales como: la incorporación de personal militar en tareas policiales; la subordinación de las fuerzas policiales al mando militar; el nombramiento de oficiales castrenses en cargos clave de la gestión de la seguridad pública; y la adopción de estructuras, procedimientos y valores propios del ámbito militar dentro de las instituciones encargadas de la seguridad civil (Amaya Cobar, 2012; Hall y Coyne, 2013; Ramalho et al., 2020; Sánchez y Álvarez, 2023; México Evalúa, 2024). Como consecuencia, la militarización también conlleva “la correlativa pérdida de primacía y dirección política civil respecto a los asuntos militares, así como la penetración de los valores e imperativos castrenses en la esfera civil” (Sánchez y Álvarez, 2023).

El militarismo, por otro lado, hace referencia a “la exaltación, promoción, reproducción e institucionalización de los valores, atributos y formas militares en la vida pública” (Sánchez y Álvarez, 2022). Por su parte, Kraska (2007) puntualiza que el militarismo es un conjunto de creencias, valores y supuestos que exaltan al poder, el equipamiento, la organización, el funcionamiento y la tecnología de carácter militar como instrumentos legítimos y deseables para el abordaje de los asuntos públicos, incluido el de la seguridad.

En este entendido, el militarismo no sería una fase superior de la militarización, sino la postura política que la sustenta. En otras palabras, el militarismo es “la ideología que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad” (Verdes-Montenegro, 2019). En la misma línea, también se podría señalar que la militarización es la aplicación práctica del militarismo (Kraska, 2007).

Particularmente en lo que respecta al contexto latinoamericano, Diamint (2015) identifica el surgimiento de un “nuevo militarismo”, caracterizado por el regreso de las fuerzas armadas al centro de la esfera política. En esta expresión contemporánea y regionalizada del fenómeno, las fuerzas armadas se posicionan “como aliadas —y en algunos casos como instituciones sustitutas— de los gobiernos democráticamente electos en América Latina.” De acuerdo con Diamint (2015), esta configuración otorga a las instituciones castrenses “lo mejor de dos mundos”: por un lado, autonomía y poder sin la necesidad de recurrir a golpes de Estado ni a su amenaza; por el otro, la legitimidad que emana del carácter democrático del liderazgo civil.

En este marco, resulta especialmente relevante el concepto de militarismo civil. Según Robledo Hoecker (2022), este término alude a “estrategias de legitimación y relegitimación y, por tanto, de reproducción del liderazgo civil democrático, que descansan en la normalización de la militarización y su alto nivel de aprobación societal (...)” Este fenómeno se expresa en el creciente involucramiento de las fuerzas armadas en asuntos políticos a instancia de las autoridades civiles, lo que puede desencadenar dinámicas de erosión democrática (Robledo Hoecker, 2022).<sup>2</sup> Como se verá más adelante, esta noción resulta particularmente útil para analizar el caso mexicano.

Todos los conceptos abordados hasta ahora están estrechamente vinculados con nociones clave como el control civil, la autonomía y la influencia de las fuerzas armadas, ejes analíticos centrales en los estudios sobre las relaciones cívico-militares (Feaver, 1999; Croissant et al., 2024). Por ello, esta sección concluye con un breve acercamiento conceptual a estas categorías:

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que, desde 1937, Alfred Vagts, pionero de los estudios sobre el militarismo, hacía referencia al *militarismo prusiano* como un “militarismo por civiles” (Vasts, 1937; Kimmerling, 1993).

El control civil de las fuerzas armadas se define como “aquella distribución del poder decisorio en la cual únicamente los civiles tienen la autoridad para decidir sobre las políticas nacionales y su implementación” (Croissant et al., 2010). Si bien, en teoría, la supremacía civil es absoluta y abarca todas las decisiones públicas —incluidas aquellas relativas a la defensa y a la política militar—, en la práctica, el control civil suele manifestarse como una cuestión de grado (Welch, 1987; Feaver, 1999; Eldem, 2019). Según Desch (1999), el mejor indicador para evaluar el grado de control civil en un Estado es identificar qué actor prevalece cuando existen divergencias en sus respectivas preferencias.

En esta línea, Feaver (1999) sostiene que la influencia militar hace referencia a la capacidad de las fuerzas armadas “para ser políticamente fuertes incluso (o quizás especialmente) cuando no intentan obtener el poder directo a través de una captura forzosa.” Por su parte, la autonomía militar se entiende como la libertad de las fuerzas armadas para decidir sobre sus asuntos profesionales sin la interferencia o la presión de actores externos, especialmente de sus superiores civiles (Sánchez Tapia, 2017; Diamint, 2024).

## **B. CONTEXTO HISTÓRICO**

### ***a) Las oportunidades perdidas de la transición democrática***

Durante la década de 1990, una serie de reformas constitucionales sentó las bases para la competencia electoral en México, poniendo en entredicho la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez en siete décadas (Méndez de Hoyos, 2003; Woldenberg, 2012). Este proceso alcanzó su punto culminante en las elecciones del 2000, cuando Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), triunfó en los comicios presidenciales, poniendo fin al régimen priísta y dando paso a lo que la literatura especializada ha denominado la “transición democrática” mexicana (Woldenberg, 2012).

Uno de los rasgos distintivos del régimen del PRI (1929-2000) fue el empleo sistemático del aparato de seguridad con el objetivo primordial de salvaguardar al Estado (i.e. la preservación del régimen político y no la protección de la ciudadanía). En este marco, predominó una lógica de orden público (Arellano, 2008) o de seguridad autoritaria (Astorga, 2010), en la que las fuerzas armadas y cuerpos policiales con estructura y entrenamiento militar —como la Dirección Federal de Seguridad (DFS)— desempeñaron un papel central en operaciones antidrogas, de contrainsurgencia y de represión de movimientos sociales (Rath, 2013; Rath, 2014; Romero, 2024).

En este contexto, una de las principales demandas que acompañaron a la transición democrática del 2000 fue la reforma de los sectores de seguridad y defensa, históricamente percibidos como ámbitos opacos, autoritarios y ajenos al escrutinio ciudadano (Benítez Manaut, 2009). De hecho, el respeto a los derechos humanos y la democratización del aparato estatal formaban parte explícita tanto del discurso de campaña como del Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 del presidente Fox (Aguayo y Treviño-Rangel, 2010).

Sin embargo, la transición democrática no se tradujo en una transformación sustantiva del aparato de seguridad ni en un rediseño profundo de las relaciones cívico-militares que fortaleciera la subordinación efectiva de las fuerzas armadas al poder civil. De acuerdo con Romero (2024), esta omisión se explica, en parte, por el arraigo del mito de la desmilitarización: la narrativa dominante según la cual, a partir de 1946 —con la llegada de Miguel Alemán Valdés a la presidencia, siendo el primer mandatario civil del régimen posrevolucionario— las fuerzas armadas adoptaron una postura de neutralidad política y se replegaron a los cuarteles (Rath, 2014; Pérez Ricart, 2018). Esta idea, ampliamente difundida en los discursos oficiales y en parte de la historiografía, generó la falsa percepción de que las relaciones cívico-militares estaban ya plenamente modernizadas (Ai Camp, 1992).

Esta percepción inhibió reformas fundamentales orientadas a fortalecer la supervisión civil, transparentar las actividades castrenses o establecer la posibilidad de que un civil encabece la Secretaría de la Defensa Nacional (Defensa) o la Secretaría de Marina (SEMAR) (Romero, 2024).<sup>3</sup> Como resultado, tras la alternancia, las fuerzas armadas conservaron prerrogativas sustantivas: autonomía plena en la conducción de la defensa nacional sin participación civil; planificación operativa independiente; discrecionalidad en el manejo presupuestal y en el otorgamiento de ascensos; y una supervisión legislativa escasa o meramente simbólica (Moloeznik, 2007).

Lejos de consolidar un proceso de democratización y control civil, Fox dio continuidad a la tendencia de creciente participación militar en asuntos de seguridad. Nombró a un general al frente de la Procuraduría General de la República (PGR), una decisión que, según Arzt (2011), respondía a la necesidad de asegurar la obediencia de las fuerzas armadas en un contexto de cambio político. Además, promovió una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que amplió la definición de “amenazas a la seguridad”, permitiendo una mayor intervención de las fuerzas armadas en seguridad pública, como sucedió con los operativos contra el narcotráfico (Madrado, 2014).

---

<sup>3</sup> En noviembre de 2025, la Secretaría de la Defensa Nacional anunció que cambiaría su acrónimo institucional de “SEDENA” a “Defensa”.

A la falta de reformas orientadas al liderazgo civil del sector defensa se sumó la omisión de construir instituciones policiales con capacidades profesionales y legitimidad social (Arellano, 2008; Trejo y Ley, 2020). Durante la transición democrática, se desaprovechó la oportunidad de consolidar un modelo de seguridad pública basado en instituciones civiles, profesionalizadas y con mandos claramente subordinados a las autoridades democráticamente electas. En su lugar, se mantuvo un mosaico fragmentado y precario de corporaciones policiales con bajos niveles de capacitación, altos índices de corrupción e insuficiente capacidad operativa (López Portillo, 2000).

Otro elemento ausente en la transición mexicana fue la implementación seria de mecanismos de justicia transicional, orientados a reconocer y reparar las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por el Estado en décadas anteriores (Trejo y Ley, 2020; Treviño-Rangel, 2023; Marroquín-Pineda, 2024). A diferencia de otros países de América Latina que, tras sus procesos de apertura democrática, impulsaron comisiones de la verdad y juicios contra responsables de crímenes de Estado, México no promovió iniciativas sustantivas en este sentido. No se llevaron a cabo investigaciones independientes ni se procesó judicialmente a altos mandos militares o civiles involucrados en la represión política, las desapariciones forzadas o la tortura durante la Guerra Sucia, más allá del fallido esfuerzo representado por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (González, 2009; Treviño-Rangel, 2023). Esta omisión no solo negó justicia y verdad a las víctimas, sino que también consolidó la impunidad institucional y envió un mensaje de continuidad al aparato de seguridad del Estado (Trejo y Ley, 2020).

En suma, la ilusión de la desmilitarización —la idea de que los militares estuvieron apolíticamente acuartelados durante la segunda mitad del siglo XX— provocó que la transición democrática no considerara como una prioridad impulsar reformas hacia el aseguramiento del control civil de las fuerzas armadas ni a la reestructura integral de los sectores de seguridad y defensa. Esta omisión, junto con la falta de mecanismos de justicia transicional y la incapacidad de consolidar instituciones policiales civiles sólidas, configuró un escenario en el que la militarización no solo persiste, sino que, como se analizará en las siguientes secciones, se ha profundizado.

### ***b) La tendencia progresiva hacia la militarización***

Es importante destacar que las bases legales de la militarización contemporánea en México comenzaron a consolidarse desde 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), último presidente del régimen priísta. Uno de los cambios más significativos en esta etapa fue la incorporación de los titulares de la Defensa y la SEMAR al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Esta medida fue avalada por la Suprema Corte de Justicia de

la Nación (SCJN) al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, legitimando así la presencia militar —bajo ciertas condiciones— en funciones inconexas con la disciplina militar (Sánchez, 2020; Cossío Díaz, 2024).<sup>4</sup>

Las reformas impulsadas durante el sexenio de Zedillo, la resolución de la SCJN y la intención de continuidad del gobierno de Fox allanaron el camino para la declaración formal de la llamada “guerra contra el narcotráfico” en 2006. Esta estrategia fue adoptada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), del PAN, quien presentó el crecimiento del crimen organizado y el narcotráfico como amenazas directas a la seguridad nacional y al control del Estado sobre el territorio. En respuesta, ordenó un primer despliegue de 6,000 efectivos militares en el estado de Michoacán, lo que marcó el inicio de una expansión sostenida de la presencia castrense en todo el país (Madrado et al., 2018).

Estos operativos se implementaron a través de dispositivos conjuntos en los que, en la práctica, las fuerzas armadas sustituyeron a las policías estatales y municipales. En varios casos, esto incluyó el desarme de corporaciones locales bajo el argumento de su infiltración por parte del crimen organizado (Romero, 2024). Como consecuencia, el número de soldados desplegados aumentó considerablemente: de 37,523 en 2006 a 52,690 al final del sexenio, y de un solo operativo con participación del Ejército a 71 (Pérez Correa, 2015).

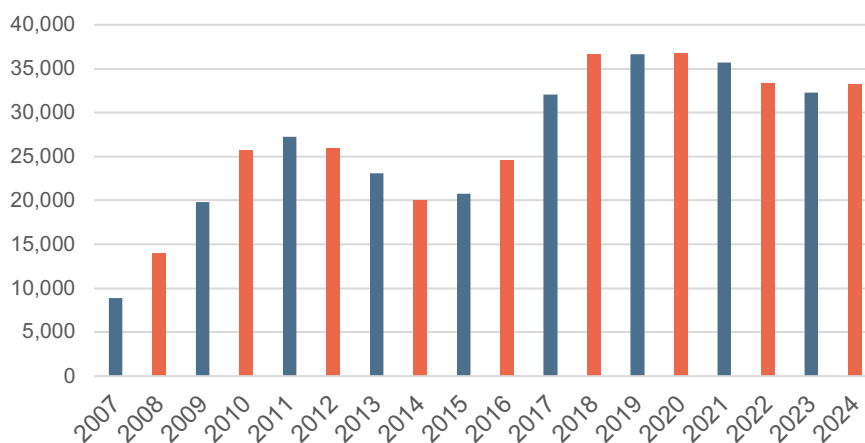
Lejos de reducir los conflictos o fortalecer la presencia del Estado, los operativos militares desplegados a partir de 2006 exacerbaron la violencia a nivel nacional. Los homicidios pasaron de 8,867 en 2007 —el nivel más bajo en la historia reciente— a más de 27,000 en 2011, lo que representa un aumento del 204.5%. Si se toma como referencia el año 2020, cuando se registraron 36,773 homicidios —el punto más alto en la serie histórica—, el aumento respecto a 2007 alcanza el 314.7%. La Gráfica 1 muestra cómo esta estrategia marcó el inicio de una tendencia sostenida al alza, que derivó en los alarmantes niveles de violencia homicida que aún persisten en México.

---

<sup>4</sup> Dichas condiciones eran: i) una autorización previa por mandamiento escrito del presidente constitucional que funde y motive la intervención de las fuerzas armadas; ii) la actualización de circunstancias excepcionales; iii) la sujeción de la intervención a criterios de no permanencia, temporalidad y delimitación territorial; y iv) la subordinación al mando y supervisión de las autoridades civiles en todo operativo (Reyes y Álvarez, 2020).



**Gráfica 1. Homicidios en México, 2007 – 2004**



**Fuente:** Elaboración de Mónica Daniela Osorio, investigadora en MUCD, a partir de las estadísticas de defunciones registradas (EDR) del INEGI.

A nivel municipal, los enfrentamientos con participación del Ejército incrementaron los homicidios en un 8% en el corto plazo y un 3% en el largo plazo (Atuesta, 2017). A ello se sumaron los crecientes costos humanos de la guerra: violaciones sistemáticas a los derechos humanos, prácticas de tortura, desapariciones forzadas, desplazamientos internos y una profunda fragmentación del tejido social en diversas regiones del país (Guevara, 2020).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018), el PRI regresó al poder con la promesa de replegar a las fuerzas armadas a los cuarteles, mediante la creación de la Gendarmería Nacional, un cuerpo con lógica mixta: civil y militar (Astorga, 2023). Sin embargo, esta iniciativa fracasó, y la dependencia del aparato de seguridad pública respecto a los militares no solo continuó, sino que se consolidó (Rico, 2016). Para entonces, la prolongación del conflicto también comenzaba a desgastar la imagen de las fuerzas armadas, que enfrentaban crecientes críticas y una mayor exposición al escrutinio público, así como a señalamientos directos por violaciones a derechos humanos (Centro ProDH, 2015).

Este contexto llevó a la élite castrense a manifestar de forma más abierta su inconformidad. En 2016, el entonces secretario de la Defensa, el general Salvador Cienfuegos, criticó públicamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo por no otorgar un marco legal claro para las labores de seguridad pública desempeñadas por los militares. Además, responsabilizó al Poder Judicial de propiciar una "puerta giratoria" que, según él, permitía la liberación de "presuntos delincuentes" por irregularidades procesales o violaciones a derechos humanos (Beauregard, 2016).

El mensaje tuvo efecto: poco tiempo después, legisladores del PRI y del PAN impulsaron la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, un marco normativo que otorgaba sustento legal a la participación militar en tareas de seguridad pública y subordinaba a las autoridades civiles locales al mando de las fuerzas armadas durante los operativos (Moloeznik, 2019). A finales de 2017, el Congreso Federal aprobó la ley, aunque el Ejecutivo anunció que esperaría el fallo de la SCJN sobre su constitucionalidad antes de implementarla. Finalmente, en noviembre de 2018, la Corte declaró la ley como inconstitucional, al considerar que distorsionaba el concepto de seguridad interior con el propósito de legitimar la participación permanente de las fuerzas armadas en funciones propias de la seguridad pública (Zaldívar, 2018; Sánchez, 2020).

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), a la presidencia, la expansión del poder militar alcanzó una nueva dimensión. A partir de los cambios impulsados durante su administración — especialmente aquellos consolidados en la Constitución durante la etapa final de su sexenio—, puede sostenerse que la política de seguridad pública a nivel federal se encuentra en un estado de militarización casi total.

El recuento de esta sección delinea un proceso recurrente en las relaciones cívico-militares que no ha distinguido de criterios partidistas o ideológicos, aunque varía en sus alcances, los cuales dependen del poder o la capacidad de las autoridades civiles para promover y aprobar reformas constitucionales.<sup>5</sup> Este proceso suele iniciarse con un acto de voluntarismo civil (e.g. la entrega de funciones de seguridad a las fuerzas armadas), seguido de una negociación compensatoria en la que los militares aceptan nuevas responsabilidades bajo condiciones más favorables que las del *statu quo* anterior (e.g. participación en presupuestos; protección del fuero federal; asignación de proyectos de infraestructura). El ciclo concluye con un nuevo equilibrio institucional, caracterizado por un incremento en la autonomía e influencia de las fuerzas armadas, acompañado de una reducción proporcional en el grado de control civil.

---

<sup>5</sup> Las mayorías alcanzadas por MORENA en los últimos años, así como su capacidad para alcanzar ciertos consensos con otros partidos, han sido un factor indispensable para el avance y afianzamiento de la militarización.

## 2. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD A PARTIR DE LA REFORMA 2024

A partir de lo anterior, cabe preguntarse: ¿por qué puede afirmarse que las fuerzas armadas definen y ejecutan, en gran medida, las políticas de seguridad pública en México? Este apartado propone una respuesta estructurada en tres ejes fundamentales: a) los cambios legales que han habilitado y legitimado el protagonismo de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública a nivel federal; b) el estado actual de las instituciones civiles y militares que participan de estas funciones; y c) el incremento sostenido de su poder económico, reflejado tanto en la asignación presupuestaria como en la expansión de sus funciones administrativas y operativas en sectores estratégicos del Estado. En otras palabras, tienen el marco jurídico, el control de la tropa y los recursos.

### A. MARCO NORMATIVO

#### ***a) La Guardia Nacional y la habilitación legal para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (2018-2024)***

El 18 de noviembre de 2018, pocos días antes del inicio del gobierno de López Obrador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió su sentencia en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* (Corte IDH, 2018). En ella, el tribunal determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, ocurrida en 2009 en el estado de Chihuahua, a manos de presuntos miembros del Ejército mexicano.

Una de las razones para esta condena fue precisamente la existencia en México de un contexto de participación generalizada de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Así, la Corte IDH señaló que, como regla general, “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.” No obstante, también reconoció que es posible la existencia de condiciones excepcionales que admiten superar dicha regla general. Cuando ello suceda, las fuerzas armadas podrán intervenir en tareas de seguridad si lo hacen de manera: a) extraordinaria, b) subordinada y complementaria, c) regulada y d) fiscalizada.

La Corte IDH notificó al Estado mexicano sobre esta resolución el 20 de diciembre de 2018. Esta fecha cobra especial relevancia porque, pocos meses después, el 26 de marzo de 2019, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional, corporación que sustituyó a la Policía Federal.<sup>6</sup>

En un inicio, López Obrador impulsó la creación de una Guardia Nacional con carácter militar, bajo la estructura de la Defensa. Sin embargo, su coalición en el Congreso no contaba entonces con las mayorías calificadas necesarias para integrar ese modelo en la Constitución. Ante ello, tras negociaciones entre el oficialismo y la oposición, se alcanzó un consenso que quedó plasmado en el artículo 21 de la Constitución, el cual, al menos hasta septiembre de 2024, estipulaba que “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”, y que “la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional (...).”

El problema radicó en el régimen transitorio de la reforma. En primer lugar, porque se autorizó la integración inicial de la Guardia Nacional con efectivos provenientes de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. En segundo lugar, porque éste facultó al presidente a emplear, por un periodo de cinco años, a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo las condiciones establecidas por la Corte IDH: de forma “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”

Para hacer operativo este mandato, en mayo de 2020, López Obrador emitió 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*, coloquialmente conocido como *Acuerdo Militarista*. Esta medida fue duramente cuestionada por organizaciones de la sociedad civil, quienes señalaron su incumplimiento con los estándares interamericanos sobre la participación militar en seguridad pública (MUCD, 2020). Tras algunos reveses en tribunales federales, el acuerdo fue finalmente validado por la SCJN en diversas impugnaciones (Aguirre Espinosa, 2024).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> En 2009, como parte de su estrategia de seguridad, el presidente Felipe Calderón (2006-2012) promovió la transformación de la Policía Federal Preventiva (PFP) —establecida originalmente por Ernesto Zedillo (1994-2000)— en la nueva Policía Federal. Esta reestructuración buscaba superar las limitaciones operativas y de legitimidad que había mostrado la PFP, proponiendo en teoría un modelo más profesionalizado y con mayores capacidades técnicas (Moloeznik y Balcázar-Villarreal, 2013). Cabe mencionar que, en una importante medida, la Policía Federal también contó con mando y personal proveniente de las fuerzas armadas (Hernández y Serrano, 2025).

<sup>7</sup> En octubre de 2020, MUCD obtuvo una sentencia de amparo en la que un juez de distrito declaró la inconstitucionalidad del acuerdo (Animal Político, 2020; Reyes y Álvarez, 2020). En enero de 2021, la jueza federal Karla Macías, radicada en Guanajuato, emitió una sentencia en el mismo sentido (Escoffié, 2021).

Posteriormente, en septiembre de 2022, se publicó una nueva reforma que modificó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea. Esta reforma, impulsada por el presidente y su coalición, tenía como propósito formalizar legalmente el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional por parte de la Defensa. En la práctica, esta modificación pretendía dar sustento jurídico a una situación que ya se había materializado *de facto* (Storr, 2023).

Sin embargo, en abril de 2023, la SCJN declaró la inconstitucionalidad de dicha transferencia en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, al considerar que la Constitución exigía que la Guardia Nacional permanezca bajo el mando de una dependencia civil, en este caso, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (Otero Varela, 2024). Esta resolución motivó al presidente López Obrador a emprender una nueva reforma constitucional para asegurar, esta vez a nivel constitucional, el control militar sobre la Guardia Nacional. Estos esfuerzos culminaron en la reforma del 30 de septiembre de 2024.

#### ***b) La reforma militar de septiembre de 2024***

El 5 de febrero de 2024, en el marco del 107º aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917, el presidente López Obrador anunció un ambicioso paquete de 20 iniciativas de reforma constitucional y legal que abarcaban diversas áreas (López Ayllón et al., 2024). Entre estas propuestas, destacó una que buscaba integrar de manera formal a la Guardia Nacional dentro de la estructura orgánica de la Defensa, reconociéndola como una fuerza armada más. Esta medida implicaría que sus integrantes quedarían sujetos al fuero militar (MUCD, 2024a; MUCD e Intersecta, 2025). En términos prácticos, la iniciativa representaba un intento por revertir los efectos de la sentencia emitida por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 137/2022.

No obstante, la iniciativa presidencial iba más allá de un simple cambio de adscripción administrativa. También contemplaba la modificación del artículo 129 constitucional, que hasta entonces establecía una restricción explícita a la participación de las fuerzas armadas en funciones ajenas al ámbito estrictamente militar (MUCD, 2024a). La reforma propuesta buscaba ampliar las facultades de las fuerzas armadas, permitiéndoles desempeñar cualquier función que les fuera asignada por la Constitución o por las leyes derivadas de ella. De este modo, los límites a su actuación ya no dependerían del tipo de tarea realizada, sino únicamente de su conformidad formal con el marco jurídico vigente.

Adicionalmente, la reforma otorga al titular del Poder Ejecutivo Federal la facultad de disponer del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada —además de la Guardia Nacional— para realizar labores de apoyo a la seguridad pública de manera ordinaria y no excepcional. Cabe señalar que la reforma incluyó una nueva facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública.” Sin embargo, cuando el Congreso desahogó la legislación secundaria de la reforma, omitió contemplar un marco regulatorio de dicha naturaleza (MUCD e Intersecta, 2025).

Esta reconfiguración institucional tiene implicaciones profundas para el modelo de seguridad pública en México. Permite que las fuerzas armadas asuman funciones altamente sensibles, tradicionalmente reservadas a autoridades civiles, como la investigación del delito, las labores de inteligencia e, incluso, la administración de medidas cautelares dentro de procesos penales federales. Todo ello se lleva a cabo bajo un régimen excepcional que conserva prerrogativas propias del ámbito castrense —como el fuero militar o la reserva de información pública por motivos de seguridad nacional— en un contexto marcado por una débil o inexistente supervisión civil.

## **B. MANEJO PERSONAL**

Estos cambios han tenido repercusiones significativas en el sistema de seguridad y procuración de justicia en México. En primer lugar, implican que la única institución policial con facultades legales para ejercer funciones de seguridad pública a nivel federal —la Guardia Nacional— es, en esencia, una fuerza armada. Además, la situación se complejiza debido a que la reforma facultó a la presidenta de la República para desplegar a la totalidad de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin establecer condiciones, límites ni procedimientos legales claros.

En 2023, la Guardia Nacional contaba con 131,858 efectivos (INEGI, 2024). De este total, 103,832 provenían de la Defensa, 15,158 integraban la extinta Policía Federal y 12,868 procedían de la SEMAR. Sin embargo, la reforma de 2024 reubicó a los ex integrantes de la Policía Federal en la SSPC e incorporó a los elementos provenientes de la SEMAR a la estructura de la Defensa.

Si bien la SSPC incluye en su estructura instancias que realizan labores de prevención e investigación sin tener formalmente el carácter de corporaciones policíacas —como el Servicio de Protección Federal (SPF), la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación o el Centro Nacional de Inteligencia (CNI)—, hasta el momento de escritura se desconoce cuál será la función específica de los 15,158 exintegrantes de la extinta Policía Federal que ahora forman parte de la instancia federal civil de seguridad pública. No obstante, una posible pista se encuentra en la Unidad Nacional de Operaciones (UNO), una fuerza de

élite que, según reportes de abril de 2025, fue impulsada por Omar García Harfuch, titular de la SSPC, pero que aún carece de reconocimiento en el marco jurídico o siquiera en el discurso oficial (Ángel, 2025). De acuerdo con *The Associated Press*, “el grupo aspira a tener 800 efectivos para fin de año (2025) con el mejor entrenamiento en todo tipo de operaciones” (Verza, 2025).

En todo caso, en términos proporcionales, se trataría de una corporación marginal frente a los 116,700 efectivos que integran la Guardia Nacional, sin contar los que se hayan incorporado durante 2024 y en lo que va de 2025; además de los 179,122 elementos del Ejército, los 71,565 de la Armada y los 9,126 de la Fuerza Aérea, todos ellos facultados para realizar funciones de seguridad pública si así lo determina la Presidencia de la República (RESDAL, 2024). A esta cuestión se añade el hecho de que la existencia de la UNO no se encuentra contemplada en ordenamiento legal alguno.

Por otro lado, también es cierto que, en este sexenio, la SSPC ha experimentado una suerte de “renacimiento” bajo la administración de la presidenta Claudia Sheinbaum, de MORENA, y de García Harfuch, quien estuvo al frente de la cartera de seguridad pública durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México (2018-2023). Ello ha marcado un claro contraste con lo ocurrido durante la presidencia de López Obrador, pues se ha promovido con mayor determinación la coordinación interinstitucional y con los gobiernos locales, el fortalecimiento de las acciones de inteligencia, así como el nombramiento de perfiles técnicos en las distintas unidades administrativas de la secretaría del ramo.<sup>8</sup>

En este contexto, la presidenta envió al Congreso, en febrero de 2025, dos iniciativas de ley: la Ley del Sistema Nacional de Investigación e Inteligencia en Materia de Seguridad Pública y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Según reportó *El País*, la cúpula de la Defensa habría obstaculizado su aprobación, al considerar que ambas propuestas fortalecían excesivamente la posición de la SSPC en detrimento de su propio papel. Particularmente, generó resistencia la disposición que establece que el nuevo Consejo Nacional de Seguridad Pública sea presidido por el titular de la SSPC en ausencia de la presidenta de la República (Castillo, 2025a). No obstante, a principios de julio de 2025, el paquete legislativo fue finalmente aprobado, luego de que, nuevamente según *El País*, las negociaciones se destrabaran gracias al compromiso de reforzar las labores de inteligencia dentro de la Guardia Nacional (Castillo, 2025b).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Esta cuestión tampoco ha estado exenta de preocupaciones o críticas. Por ejemplo, desde la SSPC y de otras autoridades civiles, como la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) de reciente creación, se ha promovido la adopción de ciertas disposiciones que, de acuerdo con especialistas y organizaciones de la sociedad civil, podrían resultar contrarias al derecho a la privacidad (e.g. Ley General de Población; Ley General en Materia de Desaparición Forzada; Ley General de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Ley del Sistema Nacional de Investigación e Inteligencia en Materia de Seguridad Pública; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (Villa Román, 2025; R3D, Artículo 19 y Social TIC, 2025).

<sup>9</sup> Dicho reforzamiento implicó otorgar a la Defensa facultades en materia de seguridad nacional que previamente correspondían de manera exclusiva a la SSPC: “a) generar, operar, procesar y utilizar información en materia de seguridad nacional para advertir riesgos y prevenir amenazas mediante los organismos de inteligencia; b) requerir e intercambiar información en materia de seguridad nacional previa coordinación con las instancias del Consejo de Seguridad Nacional; c) coadyuvar y coordinar en el ámbito de su competencia con las instancias de seguridad nacional para realizar acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano” (MUCD e Intersecta, 2025).



Esta no es la primera ocasión en que sale a la luz la capacidad de cabildeo parlamentario de las fuerzas armadas. Un ejemplo se dio en 2019, cuando la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) de la Defensa logró que las instalaciones militares no fueran consideradas como lugares de búsqueda en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, cuyo anteproyecto fue elaborado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) (Tourliere, 2022). Asimismo, de acuerdo con filtraciones publicadas por *El Universal*, durante el sexenio del presidente López Obrador, la UAJ participó directamente en la redacción de diversas iniciativas legislativas que posteriormente fueron aprobadas por el Congreso. Entre ellas se encuentran reformas a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley de Aeropuertos, la Ley de Aviación Civil, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Ferroviario, la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército, así como la creación de la Ley de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo (El Universal, 2022).

El hecho de que la corporación federal con mayor número de efectivos se encuentre alojada en la Defensa; que los integrantes de las otras tres fuerzas armadas —Ejército, Fuerza Aérea y Armada— estén facultados para participar en labores de seguridad pública; que los intentos por corregir los desequilibrios en la relación cívico-militar no se formulen a nivel constitucional; y que la Defensa conserve un nivel de influencia política tal que le permita frenar incluso iniciativas impulsadas por la propia Presidencia de la República, son elementos que refuerzan la hipótesis de que una parte sustantiva de las políticas de seguridad pública en México es definida por las fuerzas armadas. A ello debe añadirse la dimensión presupuestal, es decir, la asignación y el control de recursos económicos, que también refleja y consolida su peso dentro del aparato estatal.

## C. CONTROL DE LOS RECURSOS

De 2015 a 2024, el gasto militar en México aumentó un 129 %, según datos del SIPRI (2025). De acuerdo con MUCD (2024b), el presupuesto de la Defensa pasó de 103,852 millones de pesos (mdp) —equivalentes a 5,515 millones de dólares (mdd)— en 2018 a 247,551 mdp (13,146 mdd) en 2024, lo que representa un incremento del 138.4 % durante el sexenio de López Obrador.<sup>10</sup> En ese mismo periodo, el presupuesto de la SEMAR creció de 40,127 mdp (2,131 mdd) a 68,596 mdp (3,642 mdd), lo que equivale a un aumento del 70.9%.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> La metodología de MUCD toma en cuenta pesos mexicanos de 2023.

<sup>11</sup> Para la conversión de pesos mexicanos (MXN) a dólar (USD), se tomó el tipo de cambio promedio de 2023: 18.83 pesos por dólar (CEFP, 2024).



En contraste, la SSPC pasó de \$71,128 mdp (\$3,777 mdd) en 2020 —año de su desincorporación de la SEGOB— a \$100,991 mdp (\$5,362 mdd) en 2024, un incremento del 42% (MUCD, 2024).<sup>12</sup> No obstante, es importante considerar que más de la mitad de esos recursos durante el sexenio estuvieron destinados a la Guardia Nacional, entonces bajo su administración directa. En 2021, dicha proporción era del 56%, y para 2024 alcanzó el 67% (MUCD, 2024b).

Por otra parte, cabe señalar los marcados sobreejercicios presupuestarios en los que incurrió la Defensa durante el sexenio 2018-2024. De 2019 a 2023, dicha secretaría “ha sumado \$118,361 mdp (\$6,284 mdd) en sobreejercicios, cifra que equivale a casi todo el presupuesto ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre 2019 y 2022” (MUCD, 2014b). En 2018 —año en que el presidente López Obrador asumió funciones hasta el 1° de diciembre— el sobreejercicio de la Defensa fue de \$1,019 mdp (\$54 mdd), mientras que para 2022 ya había alcanzado los \$29,412 mdp (\$1,562 mdd).

Es necesario destacar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no es la única fuente de financiamiento de las fuerzas armadas. También deben considerarse los recursos obtenidos mediante convenios interinstitucionales —especialmente aquellos suscritos con gobiernos estatales y municipales para la realización de funciones de seguridad pública—, así como los ingresos derivados de la administración de fideicomisos públicos, los cuales carecen de reglas claras de operación y fiscalización;<sup>13</sup> del cobro directo por derechos y servicios, como la tarifa aplicada al turismo extranjero; y de empresas de participación estatal mayoritaria, entre las que destaca el Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos Olmeca-Maya-Mexica (GAFSACOMM) (Munguía, 2023; MUCD, 2024b; MUCD, Intersecta y PPD, 2024).

En lo que respecta a los convenios interinstitucionales, hay que destacar que los recursos canalizados a través de este mecanismo no se registran en la Cuenta Pública. Entre diciembre de 2018 y diciembre de 2022, las instituciones federales transfirieron 22,736 mdp (\$1,207 mdd) a las fuerzas armadas, mientras que gobiernos estatales y municipales aportaron \$1,612 mdp (\$86 mdd). Aunque el número de convenios se mantuvo en niveles similares a los de sexenios anteriores, los montos transferidos aumentaron hasta triplicarse. Además, numerosos convenios carecían de una justificación clara para la participación militar en las tareas asignadas. Por otro lado, la reciente reforma constitucional que flexibiliza los límites a la participación militar en actividades civiles podría ampliar el alcance y las áreas sujetas a estos convenios en el futuro (MUCD, Intersecta y PPD, 2024).

---

<sup>12</sup> En 2012, el presidente Peña Nieto decidió trasladar la estructura de la SSPC —entonces llamada Secretaría de Seguridad Pública— a la SEGOB (Astorga, 2023).

<sup>13</sup> En 2020, el presidente López Obrador emitió un decreto que ordenaba la extinción de todos los fideicomisos sin estructura orgánica, es decir, aquellos que no funcionaban como entidades paraestatales. Entre ellos se encontraban varios destinados a financiar sectores clave como los derechos humanos, la ciencia, el deporte, la cultura, así como la protección civil y la reconstrucción tras desastres naturales. El gobierno justificó esta medida argumentando que dichos fideicomisos obstaculizaban la transparencia y la fiscalización de los recursos públicos. Sin embargo, los fideicomisos vinculados a las fuerzas armadas —como el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar y el Fideicomiso de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública— permanecieron intactos (MUCD, 2024b).

En el Paquete Económico 2025, el sector de seguridad fue uno de los más afectados por los recortes presupuestales. Según el estudio de Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2024), la Defensa, la SEMAR y la SSPC enfrentaron reducciones del 52%, 12.1% y 36.2%, respectivamente. Destaca particularmente el caso de la Guardia Nacional, que sufrió una reducción del 54.21% respecto a su presupuesto de 2024.

La reducción presupuestaria de las fuerzas armadas en 2025 puede explicarse por el hecho de que los incrementos registrados durante el sexenio de López Obrador respondieron, en buena medida, a la asignación directa de proyectos de infraestructura a la Defensa y la SEMAR, muchos de los cuales ya han sido concluidos, como los tramos 5, 6 y 7 del Tren Maya o el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) (IMCO, 2023; MUCD, Intersecta y PPD, 2024). Para dimensionar este cambio, en 2018 la Defensa y la SEMAR concentraban apenas el 3 % de la inversión pública total, mientras que en 2024 llegaron a representar hasta el 20 % (México Evalúa, 2023).

En todo caso, hay que precisar que 2024 representó un caso atípico, ya que correspondió a los últimos meses del gobierno de López Obrador, periodo en el que se aceleró el gasto público ante la urgencia de concluir las principales obras del sexenio. Si bien en 2025 se observa una disminución presupuestal en comparación con 2024, los recursos asignados muestran un incremento cercano al 50% en relación con lo aprobado en 2023 (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2024).

Por otro lado, también hay que recalcar que la dimensión presupuestal de la militarización de la seguridad revela cómo el fortalecimiento de las fuerzas armadas ha ido acompañado de un debilitamiento sistemático de las instituciones civiles de seguridad, particularmente en los ámbitos estatal y municipal (MUCD, 2024b). Este proceso no solo priva a las autoridades civiles de recursos esenciales para su operación, sino que también genera una dependencia institucional que limita su desarrollo autónomo. Parafraseando a Mazzucato y Collington (2023), la militarización produce una suerte de "infantilización" de los gobiernos locales, al privarlos de las capacidades técnicas y operativas necesarias para diseñar y ejecutar políticas públicas efectivas en materia de seguridad y otras áreas estratégicas.

Las dinámicas presupuestarias y de asignación de recursos públicos en el último sexenio evidencian un claro fortalecimiento de las fuerzas armadas en México, no solo en materia de seguridad, sino también en rubros estratégicos como la infraestructura y el desarrollo. El aumento del 138.4% en el presupuesto de la Defensa, sumado a recurrentes sobreejercicios y a ingresos adicionales provenientes de fuentes complementarias, refleja una concentración sin precedentes de recursos y poder en el sector militar que contrasta con el de las autoridades civiles de seguridad.

## CONCLUSIONES

En México, la convergencia entre el militarismo civil y el cabildeo militar ha impulsado un proceso de militarización que, aunque comenzó a gestarse a finales del siglo XX, ha culminado en la consolidación de las fuerzas armadas como actor preponderante la formulación y ejecución de las políticas de seguridad, sobre todo a partir de la reforma constitucional del 30 de septiembre de 2024. Esta transformación no fue el resultado de un golpe de Estado ni de una imposición unilateral de los militares, sino de decisiones políticas tomadas por gobiernos civiles —incluidos aquellos surgidos de la transición democrática— que, en lugar de fortalecer instituciones policiales profesionales y mecanismos de justicia transicional, optaron por delegar crecientes responsabilidades de seguridad pública a las fuerzas armadas.

El análisis presentado en este artículo permite identificar tres dimensiones clave que explican la consolidación de las fuerzas armadas como actores centrales en la definición de las políticas de seguridad en México:

**El marco normativo.** La reforma de 2024 no solo institucionalizó la participación militar en tareas de seguridad pública, sino que también eliminó los límites constitucionales que históricamente buscaron evitar la injerencia castrense en asuntos civiles. Aunque este cambio fue justificado como una medida para dotar de certidumbre jurídica a las labores que ya realizaban los militares en los hechos, en realidad consagró un modelo en el que las fuerzas armadas operan sin restricciones claras, bajo el fuero militar y con escasa supervisión civil efectiva. Este proceso fue posible gracias a una serie de reformas previas —como la creación de la Guardia Nacional en 2019 y su posterior transferencia a la Defensa— que, paulatinamente, normalizaron la presencia militar en funciones policiales.

**El control del personal.** La concentración de capacidades operativas en las fuerzas armadas —particularmente en la Guardia Nacional— ha dejado a las instituciones civiles de seguridad en una posición marginal. A pesar de los esfuerzos recientes por revitalizar la SSPC, su alcance y recursos materiales y humanos son significativamente inferiores a los de la Defensa. Además, la influencia política de las fuerzas armadas se ha traducido en su capacidad para bloquear o modificar iniciativas que podrían fortalecer el liderazgo civil en el sector seguridad.

**El control de los recursos.** El poder económico de las fuerzas armadas se ha expandido significativamente no sólo a través del PEF, sino también mediante su incursión en áreas como la construcción de infraestructura y la administración de empresas públicas. Por otro lado, los convenios interinstitucionales y los fideicomisos públicos siguen siendo fuentes opacas de financiamiento que refuerzan la autonomía castrense.

Este escenario plantea serios desafíos para la democracia mexicana y su aparato de seguridad. La subordinación de las fuerzas armadas al poder civil —un principio fundamental en cualquier sistema democrático (Kohn, 1997)— ha sido erosionada no por un conflicto abierto entre militares y civiles, sino por la complicidad de actores políticos que, ante la incapacidad o falta de voluntad para construir instituciones civiles sólidas, han optado por militarizar la seguridad pública. Peor aún, lo han hecho en un contexto marcado por violaciones sistemáticas a los derechos humanos, opacidad en el uso de recursos públicos y una creciente impunidad frente a los abusos cometidos por elementos castrenses.

Resulta muy difícil pensar que el proceso de militarización en México pueda ser reversible en el corto plazo. Sin embargo, el país aún tiene la oportunidad de implementar reformas que: 1) establezcan límites temporales y geográficos claros a la participación militar en seguridad pública; 2) fortalezcan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas armadas; 3) prioricen la profesionalización de las policías civiles, sobre todo a nivel local; y 4) recuperen el espíritu original del artículo 129 constitucional, que buscaba evitar el riesgo de que las fuerzas armadas se convirtieran en un poder paralelo al Estado.

La reforma de 2024 no es el final de este proceso, es un capítulo más en una transformación cuyas consecuencias aún están por definirse. Lo que está en juego no es sólo el modelo de seguridad pública, sino el equilibrio mismo entre los poderes del Estado y la vigencia de un sistema en el que las instituciones castrenses estén al servicio de la democracia, y no al revés.

En este contexto, será indispensable analizar la reforma a la luz de la reciente reestructuración del Estado mexicano, marcada por cambios profundos como la reforma judicial —que somete a la totalidad de la judicatura a las lógicas electorales— y la eliminación de órganos autónomos clave, entre ellos el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (López Ayllón et al., 2024; MUCD, 2025). Estas transformaciones plantean interrogantes sobre el debilitamiento de los frenos y contrapesos institucionales, así como de los mecanismos de rendición de cuentas, lo que podría impactar directamente en la implementación y supervisión de las políticas de seguridad.

La militarización de tareas civiles, en un escenario de reducción de órganos fiscalizadores y de una justicia en reconfiguración, exige una reflexión crítica sobre los riesgos de concentración de poder y la capacidad efectiva del Estado para garantizar los derechos fundamentales. El verdadero desafío no solo radica en el diseño de la reforma militar de septiembre de 2024, sino en cómo se articulará dentro de un entramado institucional que está siendo redefinido por entero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, S. y Treviño-Rangel, J. (2010). "El 'piadoso olvido': el PAN y los derechos humanos." En Alvarado, A. y Serrano, M. (coords). *Los grandes problemas de México. XV. Seguridad nacional y seguridad interior*. Ciudad de México: El Colegio de México. [https://repositorio.colmex.mx/concern/books/1c18dj05r?f%5Bresource\\_type\\_sim%5D%5B%5D=Libro&locale=es&view=list](https://repositorio.colmex.mx/concern/books/1c18dj05r?f%5Bresource_type_sim%5D%5B%5D=Libro&locale=es&view=list)
- Aguirre Espinosa, S. (2024). "El acuerdo presidencial sobre el uso de la fuerza armada en tareas de seguridad: las oportunidades perdidas." En Pozas Loyo, A., Pou Giménez, F. y Herrera García, A. (eds). *Análisis de la jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7484/33.pdf>
- Ai Camp, R. (1992). *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.
- Amaya Cobar, E. (2012). "Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012." *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (12), 71-82. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/71-82>
- Ángel, A. (2025). "García Harfuch crea grupo de élite contra el crimen organizado." *Milenio*, 31 de marzo de 2025. <https://www.milenio.com/policia/estrategia-de-seguridad-de-harfuch-policia-nacional-civil-con-elite>
- Animal Político (2020). "ONG gana primer amparo contra acuerdo de AMLO para el uso de militares en tareas de seguridad." *Animal Político*, 15 de octubre de 2020.
- Arellano, E. (2008). *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*. Documento de Trabajo núm. 58. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. <https://insyde.org.mx/pdf/seguridad-y-reforma/arellano-instituciones-policiales.pdf>
- Arzt, S. (2011). *Democracia, Seguridad y Militares en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor of Philosophy (PhD) en la Universidad de Miami. <https://scholarship.miami.edu/esploro/outputs/doctoral/Democracia-Seguridad-y-Militares-en-M%C3%A9xico/991031447741502976#metrics>
- Astorga, L. (2010). "México: de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática." En Tokatlian, J. (comp). *Drogas y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Astorga, L. (2023). *¿Sin un solo disparo? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Enrique Peña*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. [https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6083/2/sin\\_un\\_solo\\_disparo.pdf](https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6083/2/sin_un_solo_disparo.pdf)
- Atuesta, L. (2017). "Las cuentas de la militarización." *Nexos*, 1 de marzo de 2017. <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>
- Barrón, M.G. (2018). "Militarización en México: Una larga travesía." *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, número 19, julio-diciembre, 2018. <https://contextlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/7310>

- Beauregard, L.P. (2016). “Cienfuegos: la violencia no se resuelve con balazos.” *El País*, 9 de diciembre de 2016. [https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902\\_482624.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902_482624.html)
- Benítez Manaut, R. (2009). “La crisis de seguridad en México.” *Nueva Sociedad*, no. 2020, marzo-abril de 2009. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/12.pdf>
- Castillo, E. (2025a). “El Ejército trata de frenar las leyes que otorgan control total de la estrategia de seguridad a Harfuch.” *El País*, 15 de mayo de 2025. <https://elpais.com/mexico/2025-05-15/el-ejercito-trata-de-frenar-las-leyes-que-otorgan-control-total-de-la-estrategia-de-seguridad-a-harfuch.html>
- Castillo, E. (2025b). “El Congreso da luz verde a la reforma de la Guardia Nacional: mando militar y labores de inteligencia.” *El País*, 1 de julio de 2025. <https://elpais.com/mexico/2025-07-01/el-congreso-da-luz-verde-a-la-reforma-de-la-guardia-nacional-mando-militar-y-labores-inteligencia.html>
- CEFP (2024). *El Tipo de Cambio USD/MXN cerró en 17.1260 ppd el 23 de febrero. Peso con depreciación semanal de 0.39%.* Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/ixDOCs/2017/261-240223.pdf>
- Centro ProDH (2015). *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir.* [https://www.wola.org/sites/default/files/MX/InformeTlatlaya\\_La%20orden%20fue%20abatir.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/MX/InformeTlatlaya_La%20orden%20fue%20abatir.pdf)
- Corte IDH (2018). *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)
- Cossío Díaz, J.R. (2024). *Los futuros de la militarización en México.* Opúsculos. Ciudad de México: El Colegio Nacional.
- Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, P. y Wolf, S.O. (2010). “Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies.” *Democratization*, 17(5), pp. 950-975.
- Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (2024). “Introduction to the *Research Handbook on Civil-Military Relations*.” En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing.
- Desch, M.C. (1999). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Diamint, R. (2024). “Military power and autonomy.” En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing.
- Eldem, T. (2019). “Civil Control of Armed Forces.” En Romaniuk, S. y Marton, P. (eds). *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*. Palgrave Macmillan. [https://www.researchgate.net/profile/Tuba-Eldem/publication/337160837\\_Civilian\\_Control\\_of\\_Armed\\_Forces/links/6364e280431b1f53006d5477/Civilian-Control-of-Armed-Forces.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tuba-Eldem/publication/337160837_Civilian_Control_of_Armed_Forces/links/6364e280431b1f53006d5477/Civilian-Control-of-Armed-Forces.pdf)
- El Universal (2022). “Ejército hace reformas y AMLO las presenta: Guacamaya Leaks.” *El Universal*, 13 de octubre de 2022. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-hace-reformas-y-amlo-las-presenta-guacamaya-leaks/>
- Escalante, F. (2012). *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*. Ciudad de México: El Colegio de México.



- Escoffié, C.L. (2021). “Una pequeña y enorme sentencia.” *Animal Político*, 11 de enero de 2021. <https://animalpolitico.com/analisis/autores/hojas-en-el-cenicero/una-pequena-y-enorme-sentencia>
- Feaver, P. D. (1999). “Civil-military relations.” *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 211-241.
- Flores-Macías, G. y Zarkin, J. (2023). “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico.” *Comparative Political Studies*, vol 57(3), pp. 387-418.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2024). *Nuevas propuestas, menos presupuesto. Análisis del Paquete Económico 2025*. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/11/Nuevas-propuestas-menos-presupuesto.-Analisis-del-Paquete-Economico-2025.pdf>
- Galindo, C., Castellano Cereceda, R. y Zepeda Gil, R. (2017). “Seguridad interior: elementos para el debate.” *Instituto Belisario Domínguez*. Temas estratégicos 39, segunda quincena enero 2017. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>
- Garza Onofre, J.J., López Ayllón, S., Martín Reyes, J., Marván Laborde, M., Salazar Ugarte, P. y Salmorán Villar, G. (2024). *Érase un país verde olivo. Militarización y legalidad en México*. Ciudad de México: Grano de Sal.
- González, J.E. (2009). “La fiscalía fracasada y la guerra sucia sin justicia.” En González, J.E. (ed). *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*. Programa de Derechos Humanos de la Universidad de la Ciudad de México y Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3461/11.pdf>
- Guevara, J.A. (2020) (ed). *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos (CMDPDH). <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-brutalidad-y-la-impunidad.pdf>
- Hall, A. y Coyne, C. (2013). “The militarization of U.S. domestic policing.” *The Independent Review*, 17(4), 2013, 485-504. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2122384](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2122384)
- Hernández, P. y Hernández, I. (2017). “La militarización de la seguridad pública en México.” *InterNaciones*, núm. 20, enero-junio 2021, pp. 177-207. <https://internaciones.cucsh.udg.mx/index.php/inter/article/view/7166>
- IMCO (2023). *La participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en obras públicas alcanza un nivel sin precedentes*. <https://imco.org.mx/la-participacion-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-en-obras-publicas-alcanza-un-nivel-sin-precedentes/>
- INEGI (2024). *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2024/doc/cnspf\\_2024\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2024/doc/cnspf_2024_resultados.pdf)
- Kimmerling, B. “Patterns of Militarism in Israel.” *European Journal of Sociology*, 34(2), pp. 196-223. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/book/cup/0001178/f\\_0001178\\_995.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/book/cup/0001178/f_0001178_995.pdf)
- Kohn, R.H. (1997). “How Democracies Control the Military.” *Journal of Democracy*, 8(4), pp. 140-153.
- Kraska, P. (2007). “Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police.” *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1 (4). <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/1/4/501/1440981?redirectedFrom=PDF>

- López Ayllón, S., Orozco Henríquez, J.J., Salazar, P. y Valadés, D. (2024) (eds). *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>
- López Portillo, E. (2000). *La policía en México: función política y reforma*. Inseguridad y gobernabilidad democrática: Retos para México y Estados Unidos. [https://insyde.org.mx/pdf/seguridad-y-reforma/policia\\_y\\_democracia.pdf](https://insyde.org.mx/pdf/seguridad-y-reforma/policia_y_democracia.pdf)
- Madrazo, A. (2014). "El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal." Cuaderno de Trabajo. *Programa de Política de Drogas del CIDE Región Centro*. <http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/Libro%207.pdf>
- Madrazo, A., Calzada, R. y Romero, J.J. (2018). "La 'guerra contra las drogas'. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011." *Política y Gobierno*, vol. XXV, núm. 2, pp. 379-402. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372018000200379](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000200379)
- Marroquín-Pineda, T.I. (2024). "La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México." *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 26, pp. 55-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9647852>
- Mazzucato, M. y Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. London: Penguin Books.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). "De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003." *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, pp. 113-142. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37349/20867>
- México Evalúa (2023). *Inversión 2024: recorte y militarización*. Números del Erario. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/11/09/inversion-2024-recorte-y-militarizacion/>
- México Evalúa (2024). *La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México, 2011-2024*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/07/laotramilitarizacion-documentocompleto.pdf>
- Moloeznik, M.P. (2007). "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México." *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre, 2007, pp. 99-107. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514612>
- Moloeznik, M.P. (2019). "Seguridad interior, un concepto ambiguo." *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 13, no. 44, julio-septiembre de 2019, pp. 147-182. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v13n44/1870-2147-rius-13-44-147.pdf>
- Moloeznik, M.P. y Balcázar-Villarreal, M.I. (2012). "Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012)." *Revista Criminalidad*, enero-abril, vol. 55(1), pp. 131-151. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a09.pdf>
- Moloeznik, M.P. y Suárez de Garay, M.E. (2012). "El proceso de militarización de la seguridad pública en México." *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, pp. 121-144. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722012000200005&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722012000200005&script=sci_abstract)
- MUCD (2020). *Acuerdo sobre uso de Fuerza Armada en seguridad pública profundiza militarización y vulnera el Estado de Derecho*. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/MUCD-Acuerdo-GN-1105.pdf>
- MUCD (2024a). *La militarización plena y permanente de la seguridad en México. Análisis técnico*. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/La-militarizacion-plena-y-permanente-de-la-seguridad-en-Mexico.pdf>



- MUCD (2024b). *El negocio de la militarización: opacidad, poder y dinero*. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/Negocio2.0.pdf>
- MUCD (2025). *Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/Analisis-Transparencia-MUCD.pdf>
- MUCD, Intersecta y PPD (2024). *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. [https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/6633fea34a1bb909de17dc81\\_INM\\_2024\\_compressed.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/6633fea34a1bb909de17dc81_INM_2024_compressed.pdf)
- MUCD e Intersecta (2025). *La legislación secundaria sobre Guardia Nacional*. [https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/68630c64c63e90c385fb077c\\_Analisis\\_sobre\\_la\\_iniciativa\\_de\\_GN.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/68630c64c63e90c385fb077c_Analisis_sobre_la_iniciativa_de_GN.pdf)
- Munguía, A. (2023). “Sedena a ‘cobrar’ dinero del turismo: Senado aprueba dar recursos a empresa militar.” *El Financiero*, 29 de abril de 2023. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2023/04/29/militares-recibiran-dinero-del-turismo-senado-aprueba-reforma/>
- Otero Varela, J.M. (2024). “La Guardia Nacional. Una definición de su arquitectura institucional en el orden jurídico mexicano a partir de los criterios de interpretación empleados en la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en la controversia constitucional 137/2022.” *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. 26, núm. 52, pp- 2448-4881. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/19172/19522>
- Pérez Correa, C. (2015). “México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal.” *Derecho en Acción*, 8 de diciembre de 2015. <https://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Pérez Ricart, C.A. (2018). “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico.” *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 19, pp. 1-16. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b411c28b-068b-4e06-880e-e8f7766ae54d/files/m9c800bddb013fcf1e8ce1240af980995>
- Pérez Ricart, C.A. (2024). “A contracorriente. La policía de la Ciudad de México en el siglo XXI: un caso de (des) militarización de la seguridad pública.” En Barrera, P. (ed). *Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7496/15a.pdf>
- R3D, Artículo 19 y Social TIC (2025). *El gobierno mexicano refuerza sus capacidades de vigilancia con el nuevo paquete de leyes*. (Comunicado del 6 de agosto de 2025). <https://r3d.mx/2025/08/06/el-gobierno-mexicano-refuerza-sus-capacidades-de-vigilancia-con-el-nuevo-paquete-de-leyes/>
- Ramalho, A.J., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020). “La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina.” *Friedrich Ebert Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>
- Rath, T. (2013). *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

- Rath, Thomas. (2014). "Camouflaging the State. The Army and the Limits of Hegemony in PRIsta Mexico, 1940-1960." En Smith, B. y Gillingham, P. (eds). *Dictablanda: Politics, Work, and Culture in Mexico, 1938-1968*. 2014. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv125jpjh>.
- Rea, D. y Ferri, P. (2019). *La tropa: Por qué mata un soldado*. Ciudad de México: Aguilar.
- RESDAL (2024). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. <https://www.resdal.org/assets/ATLAS-2024-ESP.pdf>
- Reyes, C. y Álvarez, G. "El juicio de amparo contra la militarización de la seguridad pública." *Nexos*, 20 de octubre de 2020. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-amparo-mucd-la-lucha-en-los-tribunales-en-contra-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>
- Rico, D. (2016). "La Gendarmería Nacional, Mexico's Inadequate Solution to Drug Cartel Violence." *Washington University Global Studies Law Review*, 609. [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1597&context=law\\_globalstudies](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1597&context=law_globalstudies)
- Ríos Figueroa, J. (2021). *Democracia y militarismo en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Robledo Hoecker, M. (2023). "Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina." En Robledo Hoecker, M. y Verdes-Montenegro, F.J. (eds). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* Madrid: Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/Militarizacion.pdf>
- Romero, J.J. (2024). "El itinerario de la militarización en México durante el siglo XXI." En Barrera, P. (ed). *Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7496/15a.pdf>
- Sánchez, L. (2020). *La militarización de la seguridad en México y sus fundamentos legales*. México Unido Contra la Delincuencia y Friedrich Ebert Stiftung. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>
- Sánchez, L. y Álvarez, G. (2023). "Militarización y militarismo en México." En Robledo Hoecker, M. y Verdes-Montenegro, F.J. (eds). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* Madrid: Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/Militarizacion.pdf>
- Sánchez Tapia, A. (2017). "Definición de un procedimiento de análisis de modelos de relaciones cívico-militares." *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, no. 9, pp. 37-71. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5999417>
- Serrano, M. (2025). "¿Soldados o policías? El pulso de las relaciones entre civiles y militares bajo López Obrador." *Foro Internacional*, LXV, núm. 3, cuad. 261, pp. 835-885. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/3190/3275>
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2012). "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada." *Desacatos*, núm. 40, septiembre-diciembre 2012, pp. 47-64. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1607-050X2012000300004&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1607-050X2012000300004&script=sci_abstract)
- Silva Forné, C. y Padilla Oñate, S. (2019). "Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención sobre la población privada de la libertad en México." *Desacatos* 60, mayo-agosto 2019, pp. 58-77. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2019000200058](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2019000200058)

- SIPRI (2025). *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2024>
- Storr, S. (2023). *¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)?* Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México. [https://seguridadciudadana.iberomex.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/?\\_ga=2.209874524.830172708.1752174192-1373279215.1750891020&\\_gl=1\\*e0zoda\\*\\_ga\\*MTM3MzI3OTIxNS4xNzUwODkxMDIw\\*\\_ga\\_GHB41JN7Q1\\*czE3NTIxNzQxOTIkbzlkZzAkDE3NTIxNzQxOTIkaWwJGwwJGgw\\*\\_ga\\_4X9JLCXTL5\\*czE3NTIxNzQxOTIkbzlkZzAkDE3NTIxNzQxOTIkaWwJGwwJGgw](https://seguridadciudadana.iberomex.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/?_ga=2.209874524.830172708.1752174192-1373279215.1750891020&_gl=1*e0zoda*_ga*MTM3MzI3OTIxNS4xNzUwODkxMDIw*_ga_GHB41JN7Q1*czE3NTIxNzQxOTIkbzlkZzAkDE3NTIxNzQxOTIkaWwJGwwJGgw*_ga_4X9JLCXTL5*czE3NTIxNzQxOTIkbzlkZzAkDE3NTIxNzQxOTIkaWwJGwwJGgw)
- Tourliere, M. (2022). “La Sedena expandió su poder mediante el cabildero con legisladores, políticos y jueces.” *Proceso*, 16 de octubre de 2022. <https://www.efinf.com/clipviewer/files/62a0ab5e66d6ed83f086ddbdf5215d35.pdf>
- Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, Drugs and Violence. The political logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Treviño-Rangel, J. (2023). “El pasado autoritario de la justicia transicional mexicana.” *Latin American Research Review*, 58, pp. 631-648. <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/el-pasado-autoritario-de-la-justicia-transicional-mexicana/8C061805C96EE0847C23705F6DF93808>
- Vagts, A. (1937). *A History of Militarism. Romance and Realities of a Profession*. New York City: W.W. Norton & Company, Inc.
- Vela, E., Said, X. y Torres, F. (2024). “¿Por qué es problemática la militarización? Razón tres: La evidencia mexicana.” *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/por-que-es-problematica-la-militarizacion-razon-tres-la-evidencia-mexicana/>
- Verdes-Montenegro, F.J. (2019). *La (re) militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región*. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo 14/2019. [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w26068w/Verdes\\_S6.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w26068w/Verdes_S6.pdf)
- Verza, M. (2025). “Giro en seguridad: México forma un grupo de élite bajo mando civil para luchar contra los cárteles.” *Associated Press*, 1 de abril de 2025. <https://apnews.com/article/mexico-harfuch-sheinbaum-seguridad-unidad-elite-operaciones-carteles-3edd4a9c75906832ae427b438cb82d2f>
- Villa Román, E. (2025). “Del espionaje a la CURP biométrica: las claves para entender las leyes de seguridad que se discuten en el Congreso.” *El País*, 28 de junio de 2025. <https://elpais.com/mexico/2025-06-28/del-espionaje-a-la-curp-biometrica-las-claves-para-entender-las-leyes-de-seguridad-que-se-discuten-en-el-congreso.html>
- Welch, C.E., Jr. (1987). *No farewell to arms? Military disengagement from politics in Africa and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Zaldívar, A. (2018). “Ley de seguridad interior: fraude a la Constitución.” *Milenio*, 27 de noviembre de 2018. <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-de-seguridad-interior-fraude-a-la-constitucion>
- Zavala, O. (2022). *La guerra en las palabras: Una historia intelectual del “narco” en México (1975-2020)*. Ciudad de México: Debate.

