



Cuadernillo de trabajo

Consorcio Latinoamericano sobre
Militarización, Seguridad Ciudadana
y Democracia



Agradecemos el apoyo y retroalimentación de las y los integrantes del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia. Sus aportes contribuyeron a tener una mayor comprensión sobre el fenómeno de la militarización en la región y a precisar sobre los casos nacionales.

Brasil: Ignacio Cano, David Marques y Manoela Miklos

Chile: Lucía Dammert y Pascual Cortés

Colombia: Andrés Preciado, Catalina Miranda, Laura Bonilla e Isaac Morales

El Salvador: Roberto López

México: Lisa Sánchez, Jonathan De Vicente, Cristina Reyes, Gerardo Álvarez, Daniela Cuéllar y Karla Gómez

Dirección General: Lisa Sánchez

Coordinación: Jonathan De Vicente

Autoras del texto: Gerardo Álvarez y Daniela Cuéllar



Índice

| | |
|---|------------|
| Generalidades sobre el Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia | 4 |
| Quiénes somos | 6 |
| Objetivos y alcance del cuadernillo de trabajo | 7 |
| Introducción | 8 |
| Documento 1. Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad | 12 |
| Documento 2. Expresiones y efectos de la militarización en la seguridad pública en América Latina | 35 |
| Documento 3. Las relaciones cívico-militares y su estado en América Latina | 101 |
| Documento 4. El control civil de las fuerzas armadas en América Latina | 126 |
| Documento 5. Control social de las fuerzas armadas: marco teórico y experiencias desde la sociedad civil latinoamericana | 154 |
| Documento 6. Co-construyendo alternativas de seguridad para América Latina; el caso de la seguridad ciudadana | 181 |
| Bibliografía | 203 |



Generalidades sobre el Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia

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 por sus siglas en inglés), 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.

En un primer momento, el Consorcio se conformó con un grupo motor pequeño que, durante un año, se enfocó a analizar desde una perspectiva crítica la magnitud del fenómeno en 5 países seleccionados y las implicaciones que tiene la militarización en la seguridad pública, tanto a nivel nacional como regional. Durante este tiempo, se reparó en el hecho de que, pese a la existencia de similitudes ya sea en los actores que la impulsan o en las principales consecuencias que ésta tiene para el disfrute de los derechos humanos, los procesos de militarización guardan particularidades interesantes en cada país y pueden ser parte de

fenómenos aún más amplios como el de la securitización de la agenda política o la génesis militarizada del sector seguridad. Sin embargo, pese a las diferencias, el Consorcio ratificó que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es sinónimo de resolución de los problemas de inseguridad que se presentan en nuestros países y muchas veces motivan el llamado de su auxilio, y que, por el contrario, las más de las veces su involucramiento en actividades como el patrullaje ha exacerbado la violencia. Por último, la reflexión de este año sirvió también para identificar aquellos casos nacionales en donde la gravedad del fenómeno genera ya importantes riesgos para el Estado de derecho y el debilitamiento de la democracia.



Quiénes somos

El grupo motor del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia está integrado por personas expertas y organizaciones e instituciones académicas de Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y México. Específicamente, participan:

Brasil:

- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)
- Laboratório de Análise da Violência (LAV)

Colombia:

- Fundación Ideas para la Paz (FIP)
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares)

Chile:

- Lucía Dammert, Profesora-Investigadora de la Universidad de Santiago de Chile
- Pascual Cortés, Doctorando London School of Economics and Political Science

El Salvador:

- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas (Idhuca)

México:

- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)



Objetivos y alcance

El presente cuadernillo es el resultado de un esfuerzo por sistematizar y consolidar los documentos técnicos que sirvieron para facilitar las discusiones durante el primer año de trabajo del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia. A través de estos materiales, MUCD, en su calidad de secretariado técnico del Consorcio, buscó proporcionar una base común para el análisis, la reflexión crítica y el intercambio entre las y los participantes.

En términos generales, los documentos técnicos respondieron a dos objetivos principales. El primero consistió en ofrecer una revisión de la literatura especializada en los temas prioritarios del Consorcio. Para ello, se elaboraron insumos temáticos que abordan las definiciones clave relacionadas con la militarización y la seguridad; las diversas expresiones y efectos de la militarización en América Latina; las relaciones cívico-militares; el control civil sobre las fuerzas armadas; los mecanismos de control social ejercidos por la ciudadanía; y las oportunidades para la construcción de políticas de seguridad más efectivas, desde el ámbito civil. El segundo objetivo fue analizar la aplicabilidad y pertinencia de estos conceptos en los contextos nacionales de los países representados en el Consorcio, a saber: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México. Ello implicó el acercamiento a las agendas de seguridad y defensa de cada país, así como a sus particularidades históricas, institucionales, sociales y políticas.

Dicho análisis no habría sido posible sin la valiosa retroalimentación, experiencia y conocimientos compartidos por las y los integrantes del Consorcio, cuyo compromiso fortaleció de manera sustantiva el trabajo colectivo.

Es importante señalar que el alcance regional del contenido de este cuadernillo está limitado a la experiencia de los cinco países mencionados. Por lo tanto, y aunque dichos casos permiten identificar patrones comunes y contrastes muy relevantes en torno a los procesos de militarización/securitización de nuestros países y sus implicaciones para la seguridad y la democracia, éstos no representan la totalidad del panorama latinoamericano. Otros contextos nacionales, con dinámicas particulares y experiencias igualmente significativas, quedaron fuera de este análisis, lo cual plantea un desafío y una oportunidad para la discusión del Primer Encuentro del Consorcio, así como para futuras iniciativas de investigación y articulación regional en favor de la seguridad ciudadana.

En este sentido, el cuadernillo debe entenderse como un punto de partida, más que como un diagnóstico exhaustivo. 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.

Introducción

La militarización de la seguridad y la vida pública en América Latina va en aumento, alcanzando niveles alarmantes en varios países. Esta tendencia suscita preocupación por sus efectos sobre la violencia, los derechos humanos, las instituciones civiles y la democracia. La militarización forma parte de un contexto más amplio en el que las agendas políticas de los países se securitan o las políticas de seguridad punitivas se utilizan para concentrar el poder y consolidar regímenes autocráticos, como se ha puesto de manifiesto en momentos específicos de la historia de Brasil, Ecuador, México y El Salvador. Este fenómeno tiene múltiples consecuencias negativas, pues no solo se violan los derechos humanos, sino que la democracia se ve erosionada al concentrar cada vez más poder en las fuerzas armadas y con ello debilitar o subordinar a las instituciones civiles, mermar la transparencia y la rendición de cuentas y, en última instancia, cerrar el espacio cívico.

Además, la militarización plantea una serie retos relevantes para el contexto de la región como:

1. La revaloración del enfoque de seguridad nacional en detrimento de las políticas centradas en las personas y su bienestar: cada vez más países optan por políticas de seguridad militarizadas, relegando aún más el paradigma de seguridad civil o ciudadana. Esto implica un aumento de la presencia militar que no reduce la delincuencia a largo plazo y, por el contrario, aumenta los riesgos de victimización de la población. Incluso en naciones sin grandes crisis de inseguridad, la demanda de acciones militares y punitivas va en aumento, lo que supone un riesgo para los derechos humanos en toda la región.
2. El desbordamiento de la militarización más allá de la seguridad: en países como México, el llamado a la participación militar en tareas civiles se extiende a otras áreas y tareas gubernamentales como las comunicaciones, el comercio internacional y las infraestructuras. Esto tiene implicaciones significativas como la pérdida de supremacía de las autoridades civiles o la erosión de sus competencias, además de generar cambios importantes en las interacciones entre el Estado y los ciudadanos, que ahora tienen que interactuar con agentes armados en la prestación de servicios públicos tan variados como el transporte aéreo o el turismo. La expansión del poder militar a otras áreas de gobierno también trae consigo el problema de permitir que las actividades económicas y de gobierno sean llevadas a cabo por corporaciones que gozan de su propio régimen legal y tienen sus propios tribunales.

3. El emprendedorismo o empoderamiento económico de los militares: como si el aumento de funciones en manos de las fuerzas armadas no fuera suficiente, el componente presupuestario o abiertamente empresarial que lo acompaña se traduce en mayor poder económico y mayor autonomía de los militares frente a las autoridades civiles. Mayor poder político y mayor autonomía económica significan menor subordinación del poder militar al poder civil y mayor desplazamiento de las autoridades democráticamente electas. Por lo tanto, la militarización no es solo un problema de las relaciones cívico-militares, sino también de la democracia, ya que afecta al principio de representación efectiva, a la calidad del gobierno civil, al equilibrio de poderes y al cumplimiento de obligaciones legales como la transparencia y la rendición de cuentas. En algunos países, como Brasil, el empoderamiento militar observado durante el gobierno de Jair Bolsonaro tuvo efectos directos sobre la estabilidad democrática, incluido el riesgo de un golpe de Estado para impedir la toma de protesta de Lula y en favor del candidato perdedor. La participación abierta de los militares en la política supone una regresión autoritaria.

Frente a este escenario, es necesario plantear respuestas contundentes 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. La articulación regional de organizaciones civiles y académicos es fundamental para proponer estrategias orientadas a revertir y/o limitar el avance de la militarización en la esfera de la seguridad pública por los efectos negativos anteriormente mencionados. En este sentido, el presente cuadernillo de trabajo no solamente recopila aquellos estudios realizados para analizar y comprender la militarización de la seguridad pública de los países representados en el Consorcio, sino que también recopila algunas de las consecuencias y retos a los que se enfrentan estos países en la esfera de la seguridad y, a través de ejemplos concretos, se plantean algunas propuestas para la construcción de alternativas de seguridad ciudadana en la región.

Como se mencionó en la sección Objetivos y alcance del cuadernillo, estos insumos técnicos buscan sentar las bases para una discusión seria sobre lo problemática que es la militarización de la seguridad pública. Para sustentar nuestra postura sobre la necesidad de construir propuesta de seguridad ciudadana, en la presente antología encontrará los siguientes contenidos:

- > En el *Documento 1. Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*, se presentan una serie de conceptos que consideramos útiles para cuestionar, debatir y problematizar la esfera de la seguridad, pues a pesar de que existe un consenso sobre algunos conceptos como seguridad pública o militarización, en la región han surgido fenómenos que van más allá de categorías ya establecidas. Por ello, este primer documento enfatiza la necesidad de regresar a las bases conceptuales y señalar si esos conceptos son capaces o no de explicar la realidad a la que nos enfrentamos y transformarla.

- > Por su parte, en el *Documento 2. Expresiones y efectos de la militarización en la seguridad pública en América Latina*, nos adentramos en el análisis de los contextos nacionales desde una perspectiva histórica y a partir de los instrumentos legales e institucionales que han favorecido el avance de la militarización. Como parte de sus efectos, analizamos la evolución de la violencia letal y las violaciones a los derechos humanos que sobrevienen a la intensificación del uso de militares en seguridad pública, con el objetivo de advertir a un público más amplio sobre los riesgos de mantener el rumbo actual.
- > Un aspecto que consideramos de vital importancia debatir, en un contexto de expansión de la militarización de la seguridad pública como el que vivimos, es el estado que guardan las interacciones de la esfera civil con la castrense. Por ello, en el *Documento 3. Las relaciones cívico-militares y su estado en América Latina*, se presenta una serie de conceptos dentro de esta área de estudios de la seguridad, así como un análisis preliminar sobre el estado que guardan actualmente las relaciones cívico-militares en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México.
- > Para el *Documento 4. El control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, profundizamos en las dimensiones política, institucional, legislativa y judicial del control civil, puntualizando en su alcance dado el contexto de profundización de este fenómeno. Consideramos que los controles civiles son una de las herramientas más útiles para contener y/o frenar la militarización y para garantizar el Estado democrático de derecho en nuestros países.
- > En el *Documento 5. Control social de las fuerzas armadas: marco teórico y experiencias desde la sociedad civil latinoamericana*, destacamos el papel que la sociedad civil puede realizar para limitar y/o frenar la militarización. En primer lugar, por la composición y experiencia del grupo motor del Consorcio, pero también porque esta dimensión nos permite comprender la forma en que, como sociedad, nos relacionamos con las fuerzas armadas y las principales acciones que se han realizado para establecer límites a su participación en el área de la seguridad pública.
- > Finalmente, en el *Documento 6. Co-construyendo alternativas de seguridad para América Latina: el caso de la seguridad ciudadana*, exploramos el potencial del paradigma de la seguridad ciudadana como posible alternativa al modelo hegemónico de militarización de la seguridad pública, identificando sus limitaciones conceptuales, obstáculos estructurales y oportunidades para la implementación efectiva en la región.

Nuevamente hacemos la advertencia de que la discusión sobre la militarización de la seguridad pública no termina con los contenidos plasmados en este cuadernillo. No

obstante, consideramos que es un primer paso para encontrar similitudes y diferencias sobre este proceso en América Latina, con el firme propósito de que el trabajo articulado entre organizaciones de la sociedad civil, la academia, personas tomadoras de decisiones y otras partes relevantes generen alternativas que respondan a los retos que los países de la región enfrentan en términos de seguridad y que éstas partan de un fuerte compromiso con el respeto de los derechos humanos y el Estado democrático de derecho.



Documento 1.

Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad

Iniciar los trabajos del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad y Democracia implicaba un esfuerzo importante de precisión y aterrizaje de conceptos clave que, aunque ampliamente utilizados, suelen presentar ambigüedades o usos diversos según el contexto de los países de la región. En esta línea, el primer documento técnico del Consorcio buscó aportar una base conceptual compartida que incorporara y sistematizara lo que ha dicho la literatura especializada sobre los términos más relevantes para las conversaciones sobre la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.

Introducción

El presente documento tiene como pretensión principal ofrecer una revisión general de la literatura existente sobre diversos conceptos vinculados con los trabajos del Consorcio. A través de este texto, buscamos el desarrollo de una base conceptual sólida y compartida que nos permita entender el panorama de nuestra región con mayor profundidad y rigor.

El documento está dividido en tres secciones. En la primera, recopilamos definiciones relacionadas con los conceptos que, de manera general, se encuentran presentes en las discusiones sobre seguridad y relaciones cívico-militares (RCM) de todos los países representados en el Consorcio (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México). De tal forma, en este apartado abordamos la bibliografía que se encarga de explicar y contextualizar conceptos como *militarismo, militarización, militarización de la seguridad pública, crimen organizado, securitización, seguridad nacional, seguridad ciudadana y desmilitarización*.

En la segunda sección, nos centramos en un análisis de los conceptos cuyo uso no está generalizado en la región; es decir, abordamos la terminología que resulta particular a los contextos nacionales de cada uno de nuestros países. Aquí incluimos conceptos como *gobernanza civil del sector seguridad, asistencia militar, militarización de las policías, policización de las fuerzas armadas y capacidad del sector defensa*. Una clara intención de este ejercicio es la identificación de enfoques que se puedan “exportar” e “importar” para la explicación de las distintas realidades locales analizadas por el Consorcio.

Por último, incluimos algunos conceptos que, si bien no se encuentran íntimamente relacionados con la militarización de la seguridad pública, reconocemos su utilidad para los trabajos del Consorcio por su transversalidad y por el trasfondo que aportan. De tal forma, en esta sección abordamos cuestiones relacionadas con *los intereses económicos de las autoridades castrenses, la autonomía de las fuerzas armadas, la transparencia y el acceso a la información pública, así como las dicotomías sobre la vocación interior y la participación en la esfera internacional de los ejércitos*.

1. Conceptos compartidos sobre militarización y seguridad

Militarismo

Julian Schofield (2007) entiende al militarismo como “la glorificación del ejército y de la guerra como valores, y la manera en que éstos son representados estéticamente y socialmente dentro de una sociedad.” Así, la concepción contemporánea del militarismo hace referencia a “Estados administrados por líderes militares, así como a sociedades imbuidas en valores militares” (Schofield, 2007).

Alfred Vagts (1937) define al militarismo como “un dominio del hombre militar sobre el civil, una preponderancia indebida de las demandas militares, un énfasis en las consideraciones, ideas y valores militares en la vida de los Estados.” Consecuentemente, “una sociedad militarista es aquella que coloca a las instituciones militares por encima de las maneras de la vida civil, llevando la mentalidad y los modos de actuación militares a la esfera de lo civil” (Vagts, 1937).

De acuerdo con Hans Kohn (2009), el militarismo es “el grado en que las instituciones, políticas, comportamientos, pensamientos y valores de una sociedad se dedican al poder militar y son moldeados por la guerra.” Para Mary Kaldor (2003), el militarismo hace referencia a “niveles excesivos de gasto militar del Estado e influencia excesiva de las fuerzas armadas sobre la vida civil.”

Por otro lado, Peter Kraska (2007) señala que “el militarismo es un conjunto de creencias, valores y suposiciones que enfatizan el uso de la fuerza y la amenaza de violencia como los medios más apropiados y eficaces para resolver problemáticas particulares.” En este sentido, se trata de una ideología que hace hincapié en el poder, equipo, organización, operación y tecnología militares como herramientas deseables para la atención de los problemas públicos.

John Gillis (1989) sostiene que el militarismo puede ser definido como “el dominio del ejército sobre la autoridad civil o, más generalmente, la prevalencia de los valores de la guerra en una sociedad.” Por otro lado, Michael Mann (1987) lo define como “un conjunto de actitudes y prácticas sociales que conciben a la guerra y a la preparación para la guerra como algo normal y deseable en las actividades sociales.”

Baruch Kimmerling (1993) trae a colación el concepto de militarismo cultural. Para dicho autor, esta faceta militarista ocurre cuando “no hay un poder coercitivo producido por el ejército para regular los asuntos internos.” Así, éste es un “militarismo por civiles” en contraposición a un “militarismo por soldados”. El militarismo cultural surge cuando “las fuerzas armadas se vuelven esenciales para la experiencia social y la identidad colectiva,

cuento se colocan como uno de los símbolos centrales de la colectividad y como la encarnación misma del patriotismo" (Kimmerling, 1993).

Lo anterior no se trata únicamente de la propagación ideológica por sí misma, sino de la simbiosis de ideología y cultura (Levy, 2024). En este sentido, Jacklyn Cock (2005) acuñó el concepto de militarismo banal: el militarismo "mezclado con las actividades y labores cotidianas a través de rutinas y rituales prosaicos que hacen a la guerra, el armamento y la violencia parecer naturales e inevitables."

Yagel Levi (2024) afirma que hubo una transformación crucial posterior a la Guerra Fría que tuvo repercusiones importantes en la manera en que se entiende al militarismo: la guerra de vigilancia global (global surveillance war). Siguiendo a Shaw (2013), "en el modo de guerra total, la guerra tendió hacia el control de la vida social en general; en el modo de la guerra de vigilancia global, la guerra tiende a estar constreñida por la economía, la política y los medios." De tal modo, en la actualidad se habla de un militarismo liberal (Edgerton, 1991). Este concepto toma en cuenta "la dependencia en tecnología de última generación, una industria bélica privatizada y ejércitos profesionales en lugar de ejércitos de conscripción masiva" (Levy, 2024). De alguna manera, argumenta Shaw, la amalgama entre neoliberalismo, movilización limitada y ejércitos profesionales aisló a la economía, la sociedad y la política de los costos de la guerra y de su preparación (Shaw, 2013).

Militarización

Schofield (2007) argumenta que la teoría de la militarización tiene sus orígenes en el concepto de militarismo (ver supra). Por su parte, Michael Geyer (1989) sostiene que la militarización es un "proceso social en el que la sociedad civil se organiza a sí misma para la producción de la violencia." Esta definición asume que existe una diferencia entre la guerra como la aplicación efectiva de la fuerza militar, y la preparación para la guerra como un proceso prolongado y rutinario mediante el cual un Estado se organiza para estar listo para la guerra, con la construcción de lo militar como elemento central (Levy, 2024). En un contexto en el que la preparación para la guerra "abarcaba dominios civiles como la industria, la ciencia, la salud y el bienestar," existe la posibilidad de que el ejército se despliegue realmente o de que éste se mantenga en preparación permanente, pero, en el intermedio, el crecimiento militar (military build-up) suele ser una herramienta de disuasión y amenaza (Levy, 2024).

Para Kraska (2007), por otro lado, la militarización no es más que la aplicación práctica del militarismo (ver supra). De tal forma, desde una perspectiva bastante pragmática, la militarización es "el proceso de adopción y aplicación de los elementos centrales del modelo militar a una organización o situación particular" (Kraska, 2007).

Bayer et al (2023) agregan que "el grado de militarización de las relaciones entre el Estado, las fuerzas armadas y la sociedad en un país determinado dependerá del nivel en que las

fuerzas armadas asuman diferentes roles y misiones, y de la medida en que los diversos recursos de la sociedad se pongan en sus manos.” Así, cuantas más misiones y recursos se asignen a las autoridades militares, mayor será el grado de militarización (Bayer et al, 2023). Además, dichos autores sostienen que la militarización puede concebirse como un proceso con diversas dimensiones interrelacionadas: 1) militarización material, que implica la asignación creciente de recursos materiales, económicos y sociales a las fuerzas armadas; 2) militarización política, que se manifiesta en un aumento de las prerrogativas y del poder político de las fuerzas armadas; y 3) militarización social, que ocurre cuando las autoridades militares amplían su presencia en las instituciones sociales y en la vida cotidiana de la población (Bayer et al, 2023). Esta última dimensión está conectada con el concepto de militarismo (ver supra).

Desde el campo de la antropología, Catherine Lutz (2002) afirma que “la militarización es un proceso discursivo que implica un cambio en las 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).

Militarización de la seguridad pública

La militarización de la seguridad pública hace referencia al aumento progresivo de la presencia, poder y facultades de las fuerzas armadas respecto a funciones propias de las autoridades civiles, que puede incluir uno o varios de los siguientes elementos: el llamado a la participación e injerencia del Ejército en tareas policiales; la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad castrense; el nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública; y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública (Ramahlo, Diamint y Sánchez, 2020; Sánchez y Álvarez, 2022). Carolina Ricardo (2022) también define a esta variante de la militarización de forma ostensiva. Así, señala que “la presencia de militares en puestos estratégicos del gobierno y la sumisión de la policía a las fuerzas armadas son dos ejemplos [de militarización de la seguridad pública]” (Ricardo, 2022).

Por otro lado, Amaya Cóbar (2012) identifica diferentes “significados y perspectivas de análisis” de la militarización de la seguridad pública. La primera refiere que este fenómeno es “la adscripción o dependencia orgánica de las instituciones de seguridad pública respecto del ámbito de la defensa nacional y las fuerzas armadas.” Un ejemplo de esta acepción es el caso de la Guardia Nacional de México, que recientemente fue transferida,

a través de una reforma constitucional, a la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) (MUCD e Intersecta, 2025).

Una segunda perspectiva tiene que ver con “la intervención o sometimiento de las fuerzas de seguridad pública a autoridades militares, mediante el nombramiento de titulares o mandos de extracción militar” (Amaya Cóbar, 2012). Una tercera se relaciona con la cultura organizacional e institucional, entendiendo a la militarización de la seguridad pública como “la adopción de usos y costumbres de tipo castrense para la gestión interna y desempeño externo de la Policía.”

Finalmente, la última acepción que menciona Amaya Cóbar (2012) es la de la “incorporación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública en complemento o paralelo con las fuerzas policiales.” Esta definición se acerca bastante al concepto de militarización directa abordado *infra*.

Crimen organizado

Dammert y Sampó (2025) definen al crimen organizado como “una forma particular de llevar a cabo actividades delictivas, más que como un delito en sí mismo.” Citando a GI-TOC (2023), las autoras señalan que las principales manifestaciones del crimen organizado en América Latina son el tráfico y la trata de personas, la extorsión, el tráfico de armas, el tráfico de drogas, la explotación de recursos no renovables y los crímenes financieros (Dammert y Sampó, 2025).

Ahora bien, la noción de “crimen organizado” más aceptada institucionalmente proviene de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), también conocida como la Convención de Palermo. Allí se dispone que un grupo delictivo organizado es “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”

La anterior definición permea en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo. En México, por ejemplo, el artículo 2º de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada señala que “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente y reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen fin o resultado” cometer alguno de los delitos contemplados por la misma ley: terrorismo; delitos contra la salud; uso de moneda falsificada; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de personas; tráfico de órganos; corrupción de menores; trata de personas; secuestro; robo de hidrocarburos; y delitos ambientales.

En contraste, otros sistemas jurídicos han abordado la delincuencia organizada de forma menos sistemática, partiendo de definiciones más vagas. Tal es el caso de Colombia que, a pesar de ser firmante de la Convención de Palermo, carece de una definición precisa de

crimen organizado en su legislación interna. En su lugar, el enfoque jurídico ha sido el de tipificar delitos específicos relacionados con organizaciones criminales, agravando las penas en casos de *concierto para delinquir*, es decir, cuando varias personas se asocian con el fin de cometer delitos. En este modelo, las autoridades han centrado sus esfuerzos en delitos como el terrorismo, el secuestro y el narcotráfico, relegando otros ilícitos también asociados con estructuras criminales organizadas, como la extorsión, la trata de personas y la minería ilegal. Además, la legislación colombiana no contempla sanciones diferenciadas según el carácter nacional o transnacional de la organización, su duración o el grado de complejidad de su estructura (Scheller D'Angelo y Lugo Quiroz, 2019).

En la región, diversos autores han subrayado la importancia de conceptualizar las organizaciones criminales más allá de su estructura jerárquica, poniendo el foco en sus objetivos y en las formas concretas en que operan. Federico Varese (2017), por ejemplo, define a los grupos de crimen organizado como aquellos cuyo objetivo es "regular y controlar la producción y distribución de un bien o servicio de forma ilegal" (Varese, 2017, citado en Albarracín, 2023). Esta definición destaca la noción de gobernanza criminal, entendida como el establecimiento de un conjunto de normas que regulan los intercambios y actividades asociadas a un negocio ilícito dentro de un territorio determinado. Bajo esta perspectiva, la estructura jerárquica tradicionalmente asociada al crimen organizado adquiere un papel secundario.

Juan Albarracín (2023) ilustra la relevancia de adoptar enfoques flexibles mediante el análisis de distintas investigaciones sobre la organización criminal brasileña Primeiro Comando da Capital (PCC). Esta organización ha sido interpretada de diversas maneras, dependiendo del enfoque teórico y metodológico de cada estudio. Por un lado, se la ha descrito como una estructura jerarquizada, en la que los líderes ejercen control sobre las acciones violentas de sus subordinados (Adorno y Salla, 2007). Por otro lado, ha sido entendida como un "movimiento" dentro de los centros penitenciarios, caracterizado no tanto por una jerarquía formal, sino por la existencia de roles flexibles, normas compartidas y procedimientos consensuados entre sus miembros (Biondi, 2016). Finalmente, también ha sido analizada como una organización burocratizada que administra un proto-sistema de "seguridad social" para sus integrantes y sus familias (Lessing y Denyer Willis, 2019). Estas interpretaciones, recopiladas por Albarracín (2023), evidencian que las organizaciones criminales pueden adquirir formas muy distintas, y que su comprensión exige marcos analíticos que se adapten a su complejidad y variabilidad.

Seguridad nacional y la doctrina de seguridad nacional en América Latina

La seguridad nacional responde a una concepción clásica centrada en la integridad del Estado y la protección de sus instituciones, cuya defensa se basa fundamentalmente en el uso de la fuerza militar. Una definición útil como punto de partida es la propuesta por Tica Font y Pere Ortega, quienes la describen como aquella orientada a "prevenir o rechazar

amenazas militares y defender militarmente la soberanía, independencia y territorialidad del Estado frente a posibles agresores” (Font y Ortega, 2012).

Concebir la seguridad exclusivamente en términos de la nación implica no solo un enfoque restringido, sino también consecuencias políticas específicas. Según Buzan, Wæver y De Wilde (1996), en las visiones tradicionales de corte militar y político, las amenazas a la seguridad se entienden como amenazas existenciales, es decir, aquellas que comprometen la supervivencia misma del objeto que se busca proteger —generalmente el Estado—. Desde esta lógica, una amenaza existencial justifica la adopción de medidas extraordinarias, que pueden ir desde el uso de la fuerza letal y la movilización de las fuerzas armadas hasta la aplicación de estados de excepción u otras respuestas de emergencia.

Sin embargo, la identificación de qué constituye una amenaza existencial es, en sí misma, una cuestión relativa. Diversos actores pueden construir ciertas situaciones como amenazas existenciales para justificar la implementación de medidas excepcionales. Este fenómeno se vincula directamente con el concepto de *securitización* (ver *infra*), desarrollado precisamente para analizar cómo ciertos discursos convierten problemáticas específicas en asuntos de seguridad que requieren respuestas fuera de lo ordinario (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998).

La noción de que una amenaza existencial justifica la adopción de medidas extraordinarias es un elemento central dentro del paradigma de la seguridad nacional. Esta lógica cobró particular relevancia durante el contexto de la Guerra Fría, cuando la lucha contra el comunismo llevó a que la seguridad nacional se transformara en una doctrina política y militar, promovida y exportada por Estados Unidos a diversos países de América Latina. Dicha doctrina se sustentaba en tres pilares ideológicos fundamentales: una visión bipolar del mundo —dividido entre aliados del bloque occidental y enemigos comunistas—; una concepción organicista del Estado y la nación como un solo cuerpo indivisible; y una redefinición del conflicto armado centrada en la existencia de enemigos internos, supuestamente infiltrados en la sociedad civil (Sala, 2022).

La influencia de esta doctrina se manifestó con mayor claridad en los regímenes dictatoriales de países como Argentina, Brasil y Chile, donde fue instrumental para justificar la represión sistemática, la militarización del orden interno y la suspensión de garantías democráticas. No obstante, más allá de estos casos específicos, es posible hablar de una ideología de la seguridad nacional compartida en la región, caracterizada por estos elementos comunes y por una profunda desconfianza hacia la disidencia interna (Sala, 2022).

La exportación de la doctrina se realizó principalmente mediante el entrenamiento de militares en técnicas de contrainsurgencia y la transferencia de equipo militar. Bajo esta doctrina, los militares concebían los problemas sociales y la disidencia política como amenazas a la seguridad nacional y al orden social, lo que justificaba el control y la represión militar sobre la sociedad. La seguridad del Estado se convirtió en una prioridad absoluta, legitimando tanto la intervención militar en asuntos políticos como su dominio sobre las instituciones del Estado. La expansión de esta visión doctrinaria contribuyó a que

casi todos los países de América Latina vivieran algún tipo de dictadura militar durante la segunda mitad del siglo XX (Leal Buitrago, 2003).

A partir de la década de 1980, este enfoque tradicional de seguridad nacional comenzó a ser duramente cuestionado por su visión reduccionista centrada exclusivamente en amenazas militares y en la protección del Estado, sin considerar a los ciudadanos ni otras fuentes de inseguridad como los conflictos internos, las tensiones económicas o los problemas ambientales. En respuesta, diversos autores desarrollaron enfoques críticos que incorporaban nuevas dimensiones, dando lugar a conceptos como la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental y política. No obstante, los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un giro hacia concepciones más tradicionales de seguridad, centradas en la defensa, el control y la vigilancia (Font y Ortega, 2012).

Por otra parte, el fin de la Guerra Fría y los procesos de democratización no lograron erradicar del todo la influencia del paradigma de seguridad nacional en América Latina. En la actualidad, la región es una de las más violentas del mundo, con tasas de homicidio particularmente elevadas. La persistencia de la violencia y el crimen organizado durante el siglo XXI ha superado la capacidad de respuesta de las autoridades civiles, generando desconfianza en la población y favoreciendo la adopción de enfoques que conciben la inseguridad como una amenaza a la seguridad nacional. Bajo esta lógica, se promueven medidas extraordinarias que, si bien suelen ser ineficaces, permiten a los gobiernos proyectar una imagen de acción frente al problema. El fracaso de estas políticas rara vez se atribuye a las fuerzas militares, sino que recae sobre las autoridades civiles, alimentando un ciclo peligroso de creciente desconfianza en las instituciones democráticas y mayor legitimidad social de las fuerzas armadas. De este modo, la concepción de la inseguridad como un asunto de seguridad nacional ha permitido a los militares conservar un rol significativo en la vida pública (Diamint, 2015).

Seguridad ciudadana

El enfoque de seguridad ciudadana parte desde un punto de vista enteramente democrático. En este sentido, se trata de una concepción de la seguridad que asume “un fuerte compromiso con la creación de ciudadanía, la participación comunitaria y la construcción de instituciones respetuosas del Estado de Derecho” (MUCD, 2025). Siguiendo a Espinoza Grimalt (2008), la seguridad ciudadana es un enfoque progresista que pretende construir políticas para la convivencia pacífica mediante el despliegue moderado de acciones gubernamentales que van desde la prevención hasta la reinserción social.

En lugar de tener como objeto central el mantenimiento del orden (seguridad pública) o la defensa del Estado y sus instituciones (seguridad nacional, ver supra), la seguridad ciudadana pone en el centro a las personas. De acuerdo con Cálix Rodríguez (2006), la seguridad ciudadana es el “proceso de intervención del poder público, debidamente legitimado, altamente participativo, fundamentado, normado e institucionalizado, que tiene como propósito estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia

social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitadoras y de (re) inserción social.”

En este sentido, Cálix Rodríguez (2006) propone que las políticas de seguridad ciudadana deben alejarse de las tradicionales políticas represivas y centrarse en la promoción de la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos. Este enfoque progresista busca abordar las causas estructurales de la inseguridad, enfatizando la importancia de políticas públicas integrales que incluyan la participación activa de la comunidad y fortalezcan las instituciones democráticas.

Por otro lado, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la seguridad ciudadana es el enfoque más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos (CIDH, 2009). Así, la seguridad ciudadana hace referencia “a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.”

Jerónimo Castillo y María Acosta (2019) reconocen al concepto de seguridad como uno que “retoma la vocación democratizadora de los años 90 que se oponía a la seguridad nacional como única guía de las políticas públicas.” En este sentido, la seguridad ciudadana “se caracteriza por diferenciar los delitos contra el Estado de aquellos que afectan a la sociedad y los individuos; les da prioridad a las autoridades civiles en el direccionamiento de las políticas de seguridad como máximas autoridades de policía; desarrolla procesos de civilización y profesionalización de los cuerpos de policía y fortalece las intervenciones en los contextos locales” (Castillo y Acosta, 2019).

Abello Colak y Angarita Cañas (2013) llaman a la adopción en América Latina de un enfoque renovado que no equipare a la seguridad con el orden o la represión. Así, proponen la construcción de un concepto de seguridad como un valor democrático, integral al proceso democrático y que no lo viole en su ejecución. Este enfoque sugiere que la seguridad debe ser entendida y practicada de tal manera que fortalezca la democracia, promoviendo la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) menciona que la seguridad ciudadana “es mucho más que la lucha contra los delitos.” Así, este enfoque debe abarcar medidas como “el cumplimiento de normas de convivencia, la resolución pacífica de los conflictos, la eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros” (BID, 2018).

Securitización

El concepto de “securitización” fue acuñado por Ole Waever en 1995 como reacción a las ideas y teorías que restringían el concepto de “amenazas” solamente a peligros de índole militar, generalmente entre Estados (Treviño, 2016). En su momento, Waever y la Escuela de Copenhague sugirieron que la seguridad debe ser vista como un “acto de discurso” en el que “la cuestión central no es si las amenazas son reales o no, sino las maneras en las

que cierto asunto (movimientos de tropa, migración o degradación ambiental) pueden ser socialmente construidos como amenazas” (van Munster, 2012).

Así, siguiendo a van Munster (2012), la securitización es un proceso discursivo en el que un determinado actor: 1) afirma que un objeto determinado está existencialmente amenazado; 2) demanda el derecho a tomar contramedidas extraordinarias para lidiar con dicha amenaza; y 3) convence a una audiencia de que estas acciones, aunque rompen ciertas reglas, se encuentran justificadas. De tal forma, se puede pensar a la securitización como “el proceso a través del cual cuestiones no politizadas (no se habla de ellas) o politizadas (son públicamente debatidas) son elevadas a cuestiones de seguridad que necesitan ser atendidas con urgencia, legitimando la evasión del debate público y los procesos democráticos” (van Munster, 2012).

Levy (2024) identifica los contrastes existentes entre los conceptos de militarización y securitización. Por un lado, la militarización implica principalmente “contextualizar y enfrentar amenazas violentas de tal manera que se justifique su remoción a través de la fuerza o de la amenaza de la fuerza.” Por otro lado, la securitización trata de la transformación “de asuntos no tradicionales ni militares, como la inmigración o, en el caso de la pandemia de COVID-19, la salud pública, en amenazas para la seguridad, con el objetivo de justificar medidas excepcionales a nivel interno.” En resumen, la militarización “suele justificar medidas excepcionales a nivel interno,” mientras que la securitización da lugar a “medidas burocráticas orientadas hacia el interior (como legislación especial y control policial), generalmente asumidas por agencias civiles (Levy, 2024). Sin embargo, el autor también encuentra una relación mutua entre ambos términos a partir del hecho de que la securitización puede legitimar a la militarización, y viceversa (Levy, 2024).

Desmilitarización

La desmilitarización es tanto un proceso político como uno social, pues implica no sólo el retiro de las fuerzas armadas de la vida pública y la reducción de los presupuestos que pueden ejercer, sino también un desmantelamiento en la sociedad de las complejas redes ideológicas que generan emociones positivas hacia las fuerzas armas y que justificaron la militarización en primer lugar. En contextos de guerra, es necesario comprender las dimensiones y experiencias locales específicas para desarrollar estrategias de desmilitarización exitosas, y algo similar puede ser necesario con la militarización en tiempos de paz. La desmilitarización también puede requerir de procesos de justicia transicional y rendición de cuentas hacia los actores responsables por la militarización (Bickford, 2015).

Sobre esta línea, Levy (2024) considera que la desmilitarización es una reducción en la centralidad de ideas bélicas y su impacto sobre las relaciones sociales. Adicionalmente, señala que existen varios retos para que los procesos de desmilitarización tengan éxito, cuya consideración resulta particularmente relevante para el caso latinoamericano (Levy, 2024):

- Primero, porque la ideología militarista presente en la militarización está basada en un deseo ideológico por la violencia, el cual puede continuar incluso si se retira a los militares de la vida pública.
- Segundo, porque reducir el tamaño del Ejército también puede dar origen a cuerpos privados y militarizados más pequeños que respondan sólo a las necesidades de seguridad de ciertos actores, pero operando bajo una lógica militar.
- Tercero, porque el proceso puede no ser simétrico, y mientras áreas como la cultural pueden ver una desmilitarización, la política puede seguir respondiendo principalmente a lógicas y objetivos militares.
- Cuarto, porque incluso si el público se vuelve menos tolerante al uso de la fuerza militar, si las discusiones políticas sobre estas decisiones no progresan, puede ocurrir una aceptación implícita de un uso excesivo de los militares.
- Por último, porque los países pueden optar menos por militarizar directamente, y preferir más securitizar para construir discursos distintos que permitan una participación de los militares en distintas tareas de la vida pública (ver *supra*).

Especificamente, al pensar en este proceso en América Latina debemos tener en mente las distintas experiencias de transición a la democracia y desmilitarización que ya tuvieron lugar en varios países de la región. Esto con el objetivo de evaluarlos, aprender de las mejores prácticas y buscar el tipo de contextos que permitan una desmilitarización social. Experiencias como la de Argentina, por ejemplo, ofrecen lecciones importantes no sólo sobre cómo rendir cuentas, sino también para modificar los programas educativos para hablar sobre estos temas, con el objetivo de fortalecer la importancia de la democracia y los derechos humanos, y sobre la importancia de dejar la seguridad a cargo de fuerzas de seguridad civiles (Daneri, 2010).

2. Conceptos particulares de los procesos de militarización de la seguridad pública en los países de la región

Gobernanza civil del sector seguridad

Al delinejar una definición de *gobernanza del sector seguridad* (GGS), el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad (DCAF, por sus siglas en alemán) propone la disección de los componentes gramaticales del concepto. En este sentido, la “gobernanza”, término más amplio que “gobierno”, se refiere a “todos los procesos, actores y valores formales e informales que participan en la provisión de cualquier bien público” (DCAF, 2015). Aplicada a la seguridad, el término se utiliza “generalmente para explicar el rol que desempeñan los actores internacionales, nacionales y locales en la elaboración de las decisiones sobre seguridad y su implementación.”

Ahora bien, el DCAF (2015) identifica al sector seguridad como “todas las estructuras, instituciones y personal responsables de la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad a nivel nacional y local.” En el sector seguridad están incluidos:

- *Proveedores de seguridad.* Las fuerzas armadas, la policía, la guardia fronteriza, los servicios de inteligencia, las instituciones penales y correccionales y los actores de seguridad comerciales y no estatales, entre otros.
- *Organismos de gestión y supervisión de seguridad.* Ministerios gubernamentales, el parlamento, las instituciones especializadas en la supervisión legal, partes del sector de la justicia y actores de la sociedad civil interesados en altas normas de provisión de la seguridad pública (...) (DCAF, 2015).

De acuerdo con el DCAF, las características de una buena GSS son: 1) el uso de la fuerza está definido por medio de un marco jurídico; 2) la gestión y control del sector están institucionalizados y no personalizados; 3) las instituciones del sector tienen capacidad suficiente para cumplir con sus misiones de forma eficaz y sostenible; 4) los mandatos y misiones de los actores públicos y privados son claros y distintivos; y 5) el sector funciona de acuerdo con una cultura del servicio público (DCAF, 2015).

En Colombia, se añade a la ecuación la necesidad explícita de que la GSS tenga carácter civil. En este sentido, los términos normalmente empleados en ese contexto hacen referencia a la gobernanza, liderazgo y direccionamiento civiles del sector seguridad (Grupo de Trabajo FIP-FESCOL, 2021).

Refiriéndose particularmente a la reforma democrática de la Policía Nacional, el Grupo de Trabajo FIP-FESCOL plantea distintas cuestiones centrales para el liderazgo civil del

sector: 1) al tratarse de una cuestión de Estado, es necesaria “una amplia discusión institucional que permita armonizar las responsabilidades y las necesidades de cambio de diversas instituciones estatales en materia de seguridad y gobernanza del sector seguridad”; 2) este es un asunto esencialmente político y no técnico, en el sentido que “encuentra sus raíces en la relación de las autoridades civiles (que deben direccionar y controlar), y los mandos policiales”; 3) se requieren los incentivos para que las autoridades políticas impulsen cambios de fondo; y 4) se debe asumir que los abusos y errores del sector seguridad son producto de un sistema institucional y social.

Militarización de las policías

De acuerdo con Mummolo (2018), la militarización de las policías es “un continuo definido por una combinación de equipo, tácticas y cultura que se centra en el conflicto violento.” Así, este fenómeno hace referencia a la militarización en distintos grados de las agencias policiales, “adoptando armas, vestimenta, tácticas y estructuras organizacionales desarrolladas para teatros de guerra” (Mummolo, 2018). Un ejemplo paradigmático de la militarización de las policías es el uso de los Equipos de Armas y Tácticas Especiales (SWAT, por sus siglas en inglés).

El análisis de la militarización del policiamiento es relevante porque existe una distinción fundamental entre las funciones de policía y aquellas del ejército. Por un lado, la labor de las policías está enfocada en procurar el cumplimiento de “las leyes que protegen los derechos de los ciudadanos.” Hall y Coyne (2013) argumentan que, aunque las policías “combatan” el crimen en sus jurisdicciones, “su objetivo no es el de aniquilar físicamente a los criminales, sino el de mantener el orden público y la paz.” En contraste, “las fuerzas militares están entrenadas para el combate encaminado a la destrucción del enemigo externo considerado como una amenaza para los derechos de los ciudadanos domésticos” (Hall y Coyne, 2013).

La cuestión de la militarización de las policías está íntimamente relacionada con la distinción entre militarización directa e indirecta. Hall y Coyne (2013) definen a la militarización directa como aquella que se da “cuando un gobierno utiliza sus fuerzas militares domésticamente para el control y represión de los ciudadanos.” Por otro lado, “la militarización indirecta ocurre cuando las fuerzas policiales domésticas adquieren características militares con el tiempo.”

En esta línea, un reporte de México Evalúa (2024) define a la militarización indirecta de las fuerzas policiales como “el proceso por el cual la policía comienza a hacer uso de personal, entrenamiento, equipo y estrategias militares.” En México, por ejemplo, tanto Zarkin (2023) como México Evalúa (2024) han dado cuenta de la manera en que la política de seguridad militarizada ha traído consigo el nombramiento de mandos castrenses en las instituciones policiales.

Por su parte, Jiménez y Turizo (2011) definen a la militarización de las policías como “el proceso según el cual el cuerpo de policía ha venido adquiriendo ciertos rasgos que lo alejan de su naturaleza civil para aproximarlo a una institución de carácter militar.” Este fenómeno comprende “temas que van desde la organización de la institución hasta las formas de operación y uso de armamento por parte de los miembros de la policía” (Jiménez y Turizo, 2011).

También citando a Hall y Coyne (2013), Padilla Oñate (2024) insiste en que “la militarización no es un fenómeno que se limita a la participación de las fuerzas armadas en responsabilidades propias de las instituciones policiales, también existe una militarización indirecta; es decir, la transformación de las policías hacia las lógicas de operación de tipo militar.”

Policización de las fuerzas militares

Jiménez y Turizo (2011) sostienen que, a la par del proceso de militarización de las policías, existe un proceso paralelo de *policización* de los militares, “por el cual las fuerzas militares y en especial el ejército, aun manteniendo su naturaleza militar, se aproximan al cumplimiento de funciones y tareas propias de la policía.” Este fenómeno comprende “aspectos referidos al cumplimiento de funciones de control y restablecimiento del orden público interno por parte del Ejército en contacto muy directo con la población civil, misiones reservadas en principio a la institución policial según la teoría constitucional y el derecho político, el cual considera funciones separadas para los ejércitos y para los cuerpos de policía o guardias civiles.”

Por su parte, Arana (2022), opta por el concepto de “policialización” para referirse a una categoría más amplia que “en términos generales, se define como la transformación de las fuerzas armadas en policías como resultado de su participación en tareas de seguridad pública.” De acuerdo con Arana, hay un choque entre las percepciones de los militares como guardianes del Estado entrenados para combatir y usar la fuerza letal para cumplir su tarea, y la imagen que deberían transmitir los militares al estar actuando como policías. Por ello, el propósito de este proceso es lograr que las fuerzas armadas adquieran las habilidades para actuar como fuerzas civiles de seguridad, de tal manera que el público no pierda confianza en ellas mientras se desempeñen en tareas de seguridad. Sin embargo, la autora enfatiza que este proceso no cambia la naturaleza de los militares, pues su entrenamiento y orientación necesariamente los llevarán a actuar de manera más violenta y recurrir a mayor fuerza al realizar tareas de seguridad (Arana, 2022).

Capacidad del sector defensa y Planificación Basada en Capacidades

De acuerdo con Álvarez y Figueroa (2019), el fin de la Guerra Fría hizo a los países desarrollados reorientar sus acciones de seguridad y defensa “para hacer frente a un contexto que incorporó nuevas dimensiones estratégicas más allá —pero sin eliminar— del tradicional conflicto entre Estados, y a partir de la emergencia, multiplicación y transnacionalización de los conflictos interestatales” (Álvarez y Figueroa, 2019). De tal forma, los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la Unión Europea (UE), Australia, Nueva Zelanda y algunos de América Latina han adoptado un nuevo modelo de Planificación Basada en Capacidades (PBC).

La implementación del modelo PBC implica “exigencias y transformaciones asociadas tanto al sector seguridad y defensa, como al conjunto del Estado.” Entre ellas, Álvarez y Figueroa (2019) enlistan: 1) aspectos organizacionales como flexibilidad y adaptabilidad; 2) capacidades de carácter metodológico y analítico ante la amplia gama de riesgos existentes; 3) capacidades de relacionamiento entre los distintos componentes del Estado frente a la multidisciplinariedad de las amenazas; 4) racionalidad y ajustes presupuestarios; y 5) desarrollo de capacidades conjuntas en las fuerzas armadas.

Centrándonos en el caso chileno, cabe señalar que el tránsito hacia la PBC se ha justificado ante la “necesidad de adaptarse al contexto estratégico actual, desarrollar capacidades flexibles para los escenarios venideros, y contar con una metodología convergente con el estándar de los países de la OTAN” (Álvarez Figueroa, 2019). En este sentido, la adopción de la PBC se ve propiciada por la noción de un mundo cambiante, con riesgos y amenazas que generan condiciones de incertidumbre.

En Colombia, la adopción al modelo PBC se plasma en el programa de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública impulsado por el Ministerio de Defensa Nacional, en conjunto con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Pineda (2017) menciona que este enfoque fue adoptado por cinco razones principales: 1) identificar amenazas y establecer respuestas; 2) identificar necesidades; 3) conectar la planeación del capital humano, presupuestal y de estructura de fuerza; 4) incorporar todo tipo de amenazas; y 5) brindar “una visión completa para desarrollar cualquier tarea.”

Benavides (2021), quien analiza el caso del Perú, señala que las capacidades militares son “las habilidades resultantes de la integración de un conjunto de factores (denominados factores de capacidad), que permiten aplicar procedimientos operativos para lograr un efecto militar en el nivel estratégico, operacional o táctico como parte de la ejecución de operaciones y acciones militares, a fin de enfrentar amenazas, desafíos y preocupaciones en el cumplimiento de los roles estratégicos.” En este contexto, la PBC permite al sector defensa responder preguntas del tipo: ¿cómo va actuar la amenaza? ¿con qué medios?

“¿qué debemos hacer?, “en lugar de identificar “¿quién? ¿cuándo? o ¿qué equipo reemplazar?” (Benavides, 2021).

Asistencia militar

La asistencia militar es una figura contemplada en el ordenamiento jurídico de Colombia.¹ De acuerdo con el artículo 170 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), la asistencia militar “es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública [...].”

A través de este mecanismo, el Presidente de la República “podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar.” No obstante, el artículo 170 también dispone que los gobernadores y alcaldes municipales o distritales podrán solicitar tal asistencia al Presidente, “quien evaluará la solicitud y tomará la decisión.”

En 2021, la figura de la asistencia militar resonó en la discusión pública en Colombia, luego de su activación por parte del presidente Iván Duque Márquez en el contexto de las protestas sociales que tuvieron lugar en mayo de dicho año (Escobar, 2021). En marzo de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia avaló la validez del mecanismo, luego de una impugnación por parte de la Comisión Colombiana de Juristas (Redacción El Espectador, 2022).

Cabe complementar lo anterior con el hecho de que, en el contexto de los estudios militares, existe el concepto de *apoyo de defensa a la autoridad civil* (*defense support to civil authority, or DSCA*). Éste se refiere al apoyo militar provisto por las fuerzas armadas a las autoridades civiles en todos los niveles de gobierno (Clarke, 2014).

El concepto de asistencia militar se relaciona de forma indirecta con la idea de los estados de excepción contemplados en la teoría constitucional moderna. La Constitución de Colombia de 1991, por ejemplo, contempla el estado de excepción “para situaciones de anormalidad ante las cuales las condiciones normales de la institucionalidad son insuficientes para dar respuesta” (Romero, León y Rozo, 2025). Dicha Constitución contempla tres tipos de estados de excepción: 1) estado de guerra exterior; 2) estado de emergencia económica, social y ecológica; y 3) estado de conmoción interior (Romero, León y Rozo, 2025).

De hecho, el 24 de enero de 2025, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, oficializó un estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, Norte de Santander, por la situación de violencia, principalmente relacionada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Jaramillo, 2025).

¹ Ver documento técnico *Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina*.

3. Conceptos transversales para comprender los procesos de militarización de la seguridad en la región

Intereses económicos de las fuerzas armadas

La existencia de empresas o corporaciones militares está relacionada con el concepto de emprendimiento militar (*military entrepreneurship*) estudiado por Mani (2011) o por Grimes (2024). Este concepto hace referencia a la capacidad de las fuerzas armadas para ser dueñas, administrar o participar de las acciones de iniciativas empresariales (Mani, 2011).

En México, el fenómeno del incremento de las prerrogativas económicas de las fuerzas armadas ha sido documentado por México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) en dos entregas de su informe *El negocio de la militarización*. Allí, MUCD analiza la manera en la que la Secretaría de la Defensa Nacional se hace de recursos a través de presupuestos, convenios, fideicomisos y empresas públicas (MUCD, 2022; MUCD, 2024).

Autonomía de las fuerzas armadas

En el campo de las RCM, Sánchez Tapia (2017) define a la autonomía profesional de los militares como la libertad de las fuerzas armadas de decidir sobre sus asuntos sin tener que enfrentar interferencia o presiones por parte de las autoridades políticas. De acuerdo con Huntington (1957), que un Estado tenga RCM saludables implica el equilibrio de dos prioridades: la funcional y la social. Este balance significa que los militares deben tener un grado suficiente de autonomía como para estar profesionalizados y cumplir sus tareas de manera efectiva, sin tener tanta autonomía como para desobedecer a las autoridades civiles. La profesionalización, por ello, requiere que los militares reconozcan sus propios límites (Huntington, 1957).

En este caso, Rut Diamint (2024) considera que, en países latinoamericanos, la experiencia de haber intervenido dentro de la vida pública modifica la manera en la que los militares se auto perciben. Así, la autora introduce el concepto de *autonomía residual* para referirse a las prerrogativas y los espacios independientes de poder militar que han mantenido las fuerzas armadas y que, dado que no fueron modificados por autoridades civiles, perduran incluso después de los procesos de democratización. Muchas veces estos espacios de autonomía no necesariamente implican la toma de decisiones sobre política, sino la participación en otras áreas de la vida pública, y muchas veces se caracterizan por concesiones mutuas para mantener el equilibrio y la gobernabilidad (Rut Diamint, 2024). Cruz y Diamint (1998) consideran que esta autonomía se manifiesta no sólo en las prerrogativas, sino también en la intervención directa de las fuerzas armadas en cuestiones políticas y sociales (Cruz y Diamint, 1998).

Dicotomías sobre la vocación interior y participación en la esfera internacional

De acuerdo con Kruijt y Koonings (2002), en los países de América Latina se generó una “vocación militar” capaz de legitimar el “sacrificio castrense” en la construcción de la nación, que a la vez fue acompañada de los instrumentos necesarios de control y de apoyo político. Los autores señalan que esta vocación interna provocó que en diversos países de la región se instauraran gobiernos de corte militar. Añaden que durante todo el siglo XX, las fuerzas armadas latinoamericanas raramente tuvieron enfrentamientos con ejércitos externos en guerras regulares. Los enfrentamientos militares en el continente se redujeron a conflictos limitados, choques fronterizos o campañas de poca magnitud, y esta realidad delimitó la vocación que han desarrollado las fuerzas armadas en la región, llevándolas a orientarse más hacia el interior de sus países.

Construyendo sobre esta línea, Kruijt (2020) explica que el papel de los militares en la región estuvo más asociado con la lucha contra enemigos internos en los países, lo que les llevó a actuar como ejércitos políticos, que intervenían en la vida pública como una fuerza estabilizadora, un árbitro de los conflictos internos, un protector de la Constitución o los custodios del desarrollo nacional. Con la democratización, las autoridades civiles buscaron darles nuevas misiones de seguridad interna y desarrollo a los militares. Entre estas últimas se incluyeron tareas de apoyo con problemas ambientales, la protección de la biodiversidad y la expansión de su papel en la protección civil. También aumentó su participación en misiones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas.

Benítez Manaut (2019), en particular, indica que esto ha llevado a una distinción importante entre la vocación interior y la proyección internacional de las fuerzas armadas. En el caso de México, si bien constitucionalmente su misión principal es la defensa del país, al no tener amenazas visibles en términos militares, ni desafíos fronterizos con los vecinos en los últimos 100 años, las fuerzas armadas se han empleado para la seguridad interna, para contribuir a mantener la paz social o para colaborar con otras instancias de gobierno en casos de desastres naturales.

En lo que respecta a las misiones de paz, el ámbito castrense mostró inicialmente resistencia a participar en ellas. No fue sino hasta 2014 que el gobierno mexicano envió elementos militares para integrarse a este tipo de operaciones. Según Raúl Zepeda Gil (2016), esta reticencia se explica por la doctrina de no intervención que históricamente ha guiado tanto la política exterior como el pensamiento militar en México, así como por la percepción, entre los oficiales, de que participar en misiones de paz equivalía a intervenir en asuntos de otros Estados. Sin embargo, una combinación de factores —entre ellos, la labor de una coalición que paulatinamente persuadió a las élites militares, los cambios en las dinámicas partidistas, y una mejora en la imagen pública de las fuerzas armadas tras el sexenio de Felipe Calderón (2006–2012)— facilitó su eventual participación en este tipo de misiones (Zepeda Gil, 2016).

Es necesario añadir una advertencia relevante: la supuesta vocación interior de las fuerzas armadas ha sido, en muchos casos, sobreinterpretada y manipulada deliberadamente al equiparse con funciones de seguridad pública o al presentarse como una subcategoría de la seguridad nacional. Esta ambigüedad ha servido para justificar la militarización de funciones civiles sin establecer mecanismos efectivos de control democrático. Un ejemplo ilustrativo, señalado por MUCD (2022), es la Ley de Seguridad Interior, que ampliaba las facultades del Poder Ejecutivo para solicitar la intervención del Ejército en diversas tareas. Esta ley fue ampliamente criticada por organizaciones de la sociedad civil, ya que permitía la participación de las fuerzas armadas en labores de protección bajo el argumento de garantizar la “seguridad interior”, un concepto intencionadamente amplio y vago que habilitaba un uso discrecional de las fuerzas castrenses. Aunque en 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró dicha ley inconstitucional, el caso evidencia cómo se ha intentado legitimar la participación militar en tareas de seguridad pública mediante la explotación de la ambigüedad conceptual en torno a la seguridad interior en el contexto mexicano.²

Transparencia en las fuerzas armadas

La transparencia es un concepto difícil de definir. No obstante, Meijer (2014) propone reducir la confusión distinguiendo tres perspectivas básicas de la transparencia: como virtud, como relación y como sistema. En primer lugar, la transparencia puede ser entendida como la *virtud* de un actor determinado cuando éste “es abierto sobre su comportamiento, intenciones, consideraciones, etc.” En este sentido, el término es utilizado como un concepto de carácter normativo que fija estándares mínimos para la evaluación.

Una segunda acepción se enfoca en la transparencia “como una *relación* institucional entre un actor y un foro” (Meijer, 2014). En otras palabras, la transparencia consiste en “abrir el funcionamiento de procedimientos no inmediatamente visibles a aquellos no directamente involucrados, con el objetivo de demostrar el buen funcionamiento de una institución” (Oliver, 2004, citado en Meijers, 2014).

Por último, una tercera perspectiva entiende a la transparencia como un *sistema*. En este nivel, “el análisis se enfoca en las reglas que guían el comportamiento de los actores en el sistema” (Meijers, 2014). Un ejemplo de esta acepción son los índices de Transparencia Internacional, organización que califica a los gobiernos desde una perspectiva estructural y sistemática (Meijers, 2014).

La transparencia es una cuestión de suma importancia cuando se abordan temas relacionados con las fuerzas armadas. Dadas sus funciones tradicionales en materia de seguridad nacional, los ejércitos suelen contar con marcos normativos especiales que admiten excepciones a la transparencia y a la rendición de cuentas. Por ejemplo, en México,

² Ver documento técnico *Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina*.

el artículo 6° de la Constitución Federal dispone que toda información en posesión de entes públicos debe ser pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Esta última cuestión se vuelve bastante problemática con la militarización. Al expandirse la esfera de actuación de las fuerzas armadas, es probable que también lo hagan sus excepciones legales, incluidas aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones de transparencia (MUCD, 2025).



Conclusiones

Este documento se centró en la revisión preliminar de algunos conceptos clave vinculados con la militarización y la seguridad con el objetivo de construir un marco conceptual compartido para el análisis de la situación regional. A lo largo del texto, se han explorado tanto definiciones ampliamente aceptadas en la literatura académica como conceptos particulares de los países representados en el Consorcio, destacando su relevancia para entender las dinámicas actuales de los procesos de militarización y securitización.

En primer lugar, se examinaron nociones fundamentales como *militarismo* y *militarización*, que permiten comprender cómo los valores y estructuras castrenses influyen en la vida y en las instituciones civiles. Autores como Schofield (2007) y Kraska (2007) coinciden en que estos procesos no sólo implican la expansión material de las fuerzas armadas en los espacios civiles, sino también la normalización de una ideología que privilegia el uso de la fuerza para la atención de los problemas públicos. En el contexto latinoamericano, como se vio de la mano de autores como Amaya Cóbar (2012) o Ramahlo, Diamint y Sánchez (2020), esto se refleja en la creciente participación de militares en tareas de seguridad pública.

Asimismo, el documento contrasta visiones hegemónicas de la seguridad, como la *seguridad nacional* –arraigada en doctrinas derivadas de la Guerra Fría– con enfoques más contemporáneos como la *seguridad ciudadana*, que prioriza los derechos humanos y la participación democrática. Comprender esta tensión resulta fundamental para analizar las dinámicas de militarización que hoy atraviesan la región.

La segunda sección del texto abordó algunos conceptos desarrollados en contextos nacionales específicos, como la *asistencia militar* o el *liderazgo civil del sector seguridad* en Colombia, evidenciando cómo las particularidades históricas y jurídicas moldean las respuestas estatales ante la inseguridad y la violencia. Estos casos ilustran que, si bien existen patrones comunes –como la tendencia a la securitización de los problemas sociales–, las soluciones requieren adaptarse a los contextos locales.

Finalmente, se abordaron temas transversales como la *autonomía de las fuerzas armadas*, los *intereses económicos del sector militar* y los desafíos en materia de transparencia, mismos que resultan críticos para evaluar el equilibrio entre eficacia y control democrático de las fuerzas armadas. La discusión sobre la *vocación interior contra la proyección internacional* de los ejércitos latinoamericanos, por ejemplo, revela cómo la falta de claridad conceptual ha permitido justificar extralimitaciones militares en ámbitos civiles.

Frente a los desafíos actuales en materia de seguridad, resulta imprescindible contar con herramientas analíticas sólidas que permitan no sólo identificar los riesgos que entraña la

expansión del poder militar en la esfera civil, sino también promover enfoques de seguridad más democráticos, inclusivos y respetuosos de los derechos humanos. En este marco, el presente documento aspira ser un punto de partida en ese sentido.



Documento 2.

Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina

Este documento revisa la evidencia sobre las expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México, con el propósito de ofrecer un primer acercamiento a sus impactos en violencia y derechos humanos. Se analizan tres dimensiones clave de la militarización: sus orígenes históricos, los instrumentos legales y programáticos que la han facilitado, así como eventos recientes que ilustran su estado actual en cada país. Respecto a los efectos, se examinan principalmente el aumento de la violencia letal (como homicidios atribuibles a fuerzas de seguridad) y las violaciones a derechos humanos.

Introducción

El objetivo de este documento es revisar la evidencia sobre las expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México y ofrecer a las y los participantes del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia un primer acercamiento a los impactos, en violencia y derechos humanos, que ha tenido el proceso de militarización en distintos países de la región.

En cuanto a las expresiones de la militarización de la seguridad pública, nos enfocamos en tres temas clave para cada país. En primer lugar, presentamos un panorama de los orígenes históricos de los procesos de militarización de la seguridad pública. Después, realizamos una sistematización de los instrumentos legales y programáticos que han habilitado e impulsado dichos procesos. Finalmente, identificamos algunos acontecimientos recientes que permiten entender el estado actual de la militarización en cada contexto nacional.

Por su parte, para el tema de efectos de la militarización en la seguridad pública, partimos de la premisa de que estos procesos han sido profundamente diversos en cada uno de nuestros países. Por ello, presentamos un breve resumen de los principales hallazgos en categorías como la violencia letal (expresada en el número de homicidios o muertes violentas, particularmente las que son atribuibles a las fuerzas de seguridad), así como las violaciones a los derechos humanos. Reconocemos que estos impactos son solamente algunos, ya que también se observan efectos en la deformación de los marcos constitucionales y legales, el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, el desbalance presupuestal e incluso en la ejecución de otras áreas del quehacer gubernamental como se verá más adelante en los estudios de caso por país.

Brasil

1. Expresiones de la militarización en la seguridad pública

Contexto histórico

La mañana del 1º de abril de 1964, las fuerzas armadas brasileñas protagonizaron un golpe de Estado que derrocó al gobierno constitucional del presidente João Goulart (Nervo Codato, 2006; CNV, 2014; Pessoa Cavalcanti y Garmany, 2020). Este evento dio paso a la instalación de una dictadura militar en Brasil, marcando el inicio de un nuevo ciclo de autoritarismos castrenses en América Latina (Patto Sá Motta, 2023).

El régimen emanado del golpe perduró 21 años, de 1964 a 1985.³ Este período estuvo marcado por una severa represión, censura, restricción de los derechos civiles y políticos, así como por la comisión sistemática de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. El Informe de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil (CNV) contiene los nombres de 191 personas asesinadas, 210 desaparecidas y 33 temporalmente desaparecidas por la dictadura militar (CNV, 2014; Galarraga, 2024a). Además, la misma CNV reconoció que más de 8,300 personas indígenas murieron debido a acciones u omisiones estatales durante la dictadura (CNV, 2014; Galarraga, 2024b).

Desde que el régimen militar obtuvo el poder, la doctrina de seguridad nacional proporcionaba la justificación de sus decisiones (Bitencourt, 2022). El sector seguridad fue rápidamente organizado en cuatro niveles: 1) el Presidente de la República, quien debía ser un general de cuatro estrellas; 2) sus ministros militares, es decir, los representantes de la Armada, el Ejército, la Fuerza Aérea, el Gabinete Conjunto y el Gabinete Militar; 3) las fuerzas armadas, encargadas no solo de enfrentar amenazas tradicionales de defensa, sino también amenazas internas, incluyendo los servicios de inteligencia de cada una de sus ramas; y 4) las policías militares y civiles de cada estado (Bitencourt, 2022).⁴

³ Aunque el fin del régimen militar puede situarse en una fecha específica, el 14 de marzo de 1985, último día de la presidencia de João Baptista Figueiredo, el proceso de transición no puede ser estrictamente delimitado en el tiempo. De hecho, algunos sostienen que este proceso comenzó en 1974, con el anuncio del presidente Geisel sobre apertura política, o incluso en 1979, con la aprobación de la ley de amnistía (Bitencourt 2022). Desde el punto de vista jurídico, se podría decir que el cambio de régimen ocurrió hasta la promulgación de la Constitución de 1988.

⁴ La policía militar estaba directamente subordinada a los gobernadores de los estados, pero era coordinada por un Inspector General de la Policía Militar.

No fue sino hasta 1985, después de un proceso lento, gradual y controlado de apertura política, que Brasil volvió a tener un presidente civil. En enero de ese año, el Congreso Nacional se reunió en Brasilia y, bajo las reglas del régimen militar, eligió a Tancredo Neves y a José Sarney del Partido Social Democrático (PSD) como presidente y vicepresidente, respectivamente. No obstante, antes de asumir el poder, Neves fallecería a causa de una enfermedad intestinal, dejando a Sarney como el primer presidente civil.

La CNV (2014) destaca que el gobierno militar dejó a la “Nueva República” de Sarney dos legados fundamentales. El primero fue una crisis económica marcada por “una deuda aterradora, una inflación galopante y una recesión que se prolongaba.” El segundo fue la alta complejidad que definiría a las relaciones cívico-militares en el nuevo período democrático. De acuerdo con Bitencourt (2022), esta complejidad puede explicarse por la profunda y extensa presencia militar en todos los rincones de la administración, tanto en el gobierno central como en los gobiernos estatales.

En 1985, las fuerzas armadas brasileñas “lograron conservar su liderazgo, estructura de gobierno, instituciones y archivos” (Bitencourt, 2022). La transición, además, fue “facilitada” por la ley de amnistía de 1979, que exoneró a los militares de cualquier responsabilidad penal, garantizando que no serían procesados legalmente por sus acciones durante el régimen (ACNUDH, 2017; Bitencourt, 2022).

Según Bitencourt (2022), cualquier observador razonable podría pensar que una reforma profunda e integral a los aparatos de seguridad y defensa de Brasil, diseñados específicamente para proteger al régimen militar, sería una de las acciones iniciales del primer gobierno civil. Aunque solo se puede especular sobre qué decisiones habría tomado Neves de no haber fallecido antes de asumir su mandato, lo cierto es que, con la llegada de Sarney, las fuerzas armadas, el sector seguridad y el aparato de inteligencia permanecieron prácticamente intactos (Bitencourt, 2022). Esto es algo que se reflejaría en la Constitución de 1988 (ver *infra*) (Zaverucha, 2000; Zaverucha, 2008).

Las raíces históricas del proceso actual de militarización brasileño se encuentran en las características adoptadas por el sector seguridad durante el régimen militar, muchas de las cuales se han mantenido hasta la fecha. Así, las prerrogativas y privilegios otorgados a los militares, que incluyen amnistías y su participación activa en la construcción del sector de seguridad en la democracia, son factores clave para comprender los orígenes de la militarización.

Instrumentos que sustentan a la militarización

De acuerdo con Pessoa Cavalcanti y Garmany (2020), las fuerzas armadas continúan siendo sumamente influyentes en el aparato de seguridad pública de Brasil. Así, “a pesar del regreso de Brasil a la democracia en los ochenta —y la notablemente progresista Constitución de 1988— la seguridad pública y el policiamiento en Brasil se mantienen sin reforma (...).”

La militarización de la seguridad pública fue explícitamente prevista en la Constitución de 1988 (Zaverucha, 2000; Souza y Serra, 2020; Souza *et al*, 2024). Zaverucha (2000) sugiere que las élites civiles fueron incapaces de producir una salida real del régimen militar, de manera que “la policía continuaría, aunque a un nivel menor, defendiendo al Estado y no a sus ciudadanos.” Además, el autor sostiene que los constituyentes, al confundir cuestiones de naturaleza externa con asuntos de seguridad pública, hicieron a la militarización constitucionalmente válida.

La última parte del artículo 142 de la Constitución refleja muy bien lo anterior: “Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, 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 como finalidad la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, la ley y el orden.”

Otra muestra de esta conflación está en la fracción V del artículo 144, que otorgó atribuciones de seguridad pública al “cuerpo de policía militar y los cuerpos de bomberos militares.” El párrafo 5 de dicho artículo estableció que “a las policías militares corresponde la actividad de policía ostensible y la preservación del orden público.”

Además de habilitar la participación militar en el mantenimiento del orden público, el texto constitucional y la herencia de la dictadura militar resultaron en la creación de fuerzas policiales “híbridas” donde cada entidad federativa cuenta con dos ramas de policía: la militar y la civil. La primera, que a pesar de su nombre no forma parte de las fuerzas armadas, tiene como funciones principales el patrullaje y el mantenimiento del orden, mientras que la segunda, se encarga de la investigación de los delitos (Samset, 2014). De tal forma, la militarización de la seguridad pública en Brasil es un fenómeno que se da primordialmente desde las policías.

No fue sino hasta 1999, y a pesar de la fuerte oposición de los mandos militares, que se creó el Ministerio de Defensa en sustitución de los Ministerios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Marcella, 2022; Stuenkel, 2023) y que el Congreso emitió la Ley Complementaria No. 97 con la finalidad de establecer las “normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas.”

Sin embargo, la Ley Complementaria No. 97 resultó fundamental para el proceso de militarización brasileño porque trazó la línea entre la defensa nacional y “otros propósitos para los que las fuerzas armadas puedan ser utilizadas, incluyendo la garantía de la ley y el orden” (Samset, 2014). En este sentido, la ley dispone que “la decisión sobre el despliegue de las fuerzas armadas recae en el Presidente de la República, por su propia iniciativa o atendiendo una solicitud de cualquiera de los poderes constitucionales, a través los presidentes del Supremo Tribunal Federal, el Senado Federal o la Cámara de Diputados.”

Adicionalmente, la ley establece que este despliegue únicamente podrá ocurrir “una vez que los instrumentos orientados a la preservación del orden público y la seguridad de las personas y su patrimonio, contemplados en el artículo 144 de la Constitución Federal, han sido agotados.” Así, el texto constitucional brasileño contempla que la participación militar en este tipo de acciones debe ser siempre subsidiaria. Un problema importante con esta redacción es que el término “han sido agotados” resulta tan vago que puede traducirse en escenarios de amplia discrecionalidad (Souza, 2004, citado en Samset, 2014).

Por lo anterior, en 2001, el presidente Fernando Henrique Cardoso emitió el Decreto No. 3897 que dispone que “los medios contemplados en el art. 144 de la Constitución, incluyendo lo que concierne a la Policía Militar, deben verse como agotados cuando, en determinado momento, se encuentren no disponibles, inexistentes o insuficientes para el desempeño regular de su misión constitucional.”

Posteriormente, la Ley Complementaria No. 117 de 2004, ya durante el primer periodo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, incorporó esta redacción y reformó la Ley Complementaria No. 97, estableciendo que “se consideran agotados los instrumentos referidos en el artículo 144 de la Constitución cuando, en determinado momento, sean formalmente reconocidos por el respectivo Jefe del Poder Ejecutivo Federal o Estatal como no disponibles, inexistentes o insuficientes para el desempeño regular de su misión constitucional.”

A su vez, esta ley otorgó al Ejército nuevas atribuciones, que incluyen:

- Contribuir para la formulación y conducción de políticas nacionales relacionadas con el Poder Militar Terrestre.
- Cooperar con órganos públicos y, excepcionalmente, con empresas privadas en la ejecución de obras y servicios de ingeniería, siendo los recursos provenientes del órgano solicitante.

- Cooperar con órganos federales, cuando sea necesario, en la represión de delitos de repercusión nacional e internacional, en forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de construcción.
- Actuar, mediante acciones preventivas y represivas, en la franja de frontera terrestre contra delitos transfronterizos y ambientales, de manera aislada o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejecutando las siguientes acciones: a) patrullaje b) revisión de personas y vehículos y c) arrestos en flagrancia.

En 2013, el Ministerio de Defensa presentó la primera edición de un nuevo manual titulado *Garantía de la Ley y el Orden*. Sus bases legales fueron precisamente la Constitución de 1988, la Ley Complementaria No. 97 y el Decreto No. 3897 (Samset, 2014). Allí, el Ministerio de Defensa definió a las operaciones de Garantía de la Ley y el Orden como “una operación militar conducida por las Fuerzas Armadas, de forma episódica, en un área previamente delineada y por tiempo limitado, que tiene como objetivo la preservación del orden público y la seguridad de personas y propiedades en situaciones en las que los instrumentos para ello, contemplados en el artículo 144 de la Constitución, fueran agotados; o en otras situaciones en las que se pueda presumir como posible que el orden será alterado.”

El manual se torna sumamente controversial al definir otras cuestiones como “fuerzas oponentes” o “amenazas”. De acuerdo con el manual, las fuerzas oponentes son “personas, grupos u organizaciones cuyos actos comprometen la preservación del orden público y la seguridad de personas y propiedades.” Por otro lado, las amenazas son “actos o intentos potencialmente capaces de comprometer la preservación del orden público y la seguridad de personas y propiedades, practicados por fuerzas oponentes identificadas anteriormente o por la población en general.” Según Samset (2014), este lenguaje resuena al utilizado en contra de los “subversivos” durante la dictadura militar. En la edición de 2014, el manual reemplazaría “fuerzas oponentes” por “agentes de perturbación del orden público.”

Si bien el orden constitucional emergido tras la dictadura subordinó a las fuerzas armadas al Presidente de la República, éste mantuvo previsiones que posibilitan su participación en el mantenimiento del orden público y dio origen a unas fuerzas policiales híbridas compuestas por policías militarizadas, que realizan las tareas tradicionales de patrullaje y mantenimiento del orden, y policías civiles, que únicamente intervienen en la investigación de los delitos. Pese a que diversos cambios legales, particularmente a través de la Ley Complementaria No. 97, buscaron acotar los criterios de organización y uso de las fuerzas armadas, éstos permitieron su participación la garantía de la ley y el orden sin por ello definir controles civiles específicos a su actuación, que quedaron relegados a normatividades secundarias. Aunque dichas operaciones se mantuvieron acotadas, en términos de objeto y duración, su sobreuso en tiempos recientes

constituye una preocupación tanto en términos de la militarización de la seguridad como de la normalización del llamado civil a la intervención militar.

Expresiones recientes

Como se mencionó anteriormente, en el caso de Brasil el proceso de militarización de la seguridad pública debe mirarse fundamentalmente desde el crisol de la militarización de las policías y no tanto desde la intervención directa de las fuerzas armadas en tareas o funciones de seguridad pública. Sin embargo, como también se argumentó en la sección anterior, el hecho de que en el marco constitucional quedara habilitada la facultad presidencial para llamar a la participación de las fuerzas armadas en operaciones de garantía de la ley y el orden permitió que distintos presidentes, de inclinaciones ideológicas diversas, recurrieran a las fuerzas armadas en una variedad de contextos y de manera cada vez más frecuente.

La realización de mega eventos es un ejemplo de cómo estos llamados se han popularizado en la última década (Cardoso, 2024). Entre 2013 y 2016, el país fue sede de la Copa Confederaciones (2013) y la Copa Mundial de Fútbol (2014), ambas de la FIFA, mientras que Río de Janeiro acogió el Día Mundial de la Juventud (2013) y los Juegos Olímpicos de Verano (2016). Según ciertos autores, estos eventos, como ha ocurrido en otras partes del mundo, fueron instrumentados por las autoridades para la securitización de la agenda política y la militarización de la seguridad pública (Azzi, 2017). Un ejemplo claro de esta situación puede encontrarse en la creación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en 2008, que fueron utilizadas en las favelas de Rio de Janeiro como una respuesta securitista a la pobreza y el conflicto social, y cuyo uso se intensificó luego de que la FIFA anunciara que Brasil obtendría la Copa Mundial de 2014 (WOLA, 2016; Azzi, 2017).⁵

Otro ejemplo de esta situación sucedió en febrero de 2018, cuando el presidente Michel Temer decretó la intervención federal de los distintos órganos de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro (Caldeira, 2018; Brown, 2018; Pitasse, 2018; Souza y Serra, 2020; Cardoso, 2024) argumentando la “supuesta falencia de las instituciones de policía para el mantenimiento del orden y la seguridad pública, incluyendo (...) a las Unidades de Policía Pacificadora” (Souza y Serra, 2020).

La llegada al poder de Jair Bolsonaro en 2019 marcó, sin embargo, un punto de inflexión significativo en el proceso de militarización, extendiéndolo más allá del ámbito de la seguridad pública. Un claro ejemplo de ello es el hecho de que “el número de militares en

⁵ Souza y Serra (2020) sugieren que a Brasil acontece un “nuevo urbanismo militar” que trata a la ciudad “como campo de guerra y utiliza tácticas y estrategias de combate al terrorismo como paradigma para enfrentar todo tipo de amenazas, articulando vigilancia electrónica, ocupación territorial y eliminación de enemigos potenciales.” No se trata de una guerra total, insisten los autores, sino de una guerra asimétrica o híbrida que se libra a través de vigilancia, controles de acceso, verificación de fronteras, ocupación territorial, control digital, etc.

el gobierno federal [superó] la presencia de militares en los gobiernos del régimen militar, desde Castelo Branco, pasando por Costa e Silva, Médici, Geisel, hasta el último general de la dictadura, el presidente Figueiredo” (Souza y Serra, 2020). En octubre de 2021, había 6,300 oficiales militares en las oficinas gubernamentales, lo que representaba el 18% del total de los cargos dentro de la estructura del Poder Ejecutivo (Cardoso, 2024).

En enero de 2023, tras la derrota de Bolsonaro frente a Lula da Silva en las elecciones generales de 2022, una multitud de seguidores bolsonaristas irrumpió violentamente en el Congreso Nacional, el Supremo Tribunal Federal y el Palacio de Planalto, en Brasilia, con el objetivo de anular los resultados electorales. Según la investigación de la Policía Federal, Bolsonaro habría planeado y liderado “un complot autoritario y homicida para hacer estallar el sistema democrático del país con un golpe militar (...)" (Phillips 2024). La misma investigación reveló que altos mandos de las fuerzas armadas participaron en la planificación del intento de golpe, incluyendo al Almirante Almir Garnier Santos, comandante de la Armada; al General Estevam Theophilo, comandante de operaciones terrestres; y al General Walter Braga Netto, quien fuera Jefe de Gabinete del gobierno de Bolsonaro y responsable de la intervención federal de Río de Janeiro en febrero de 2018 (Phillips, 2024) (*ver supra*).

Lula da Silva ha buscado limitar el uso de los decretos para la Garantía de la Ley y el Orden. En febrero de 2025, el presidente anunció que no recurriría a este mecanismo para enfrentar problemas de seguridad pública en los estados (Verdélío, 2025). Sin embargo, su gobierno ha hecho uso puntual de esta medida en contextos específicos: en noviembre de 2024 durante la cumbre del G20, y en julio de 2025 con motivo de la reunión anual de los BRICS. La última vez que su gobierno lo había utilizado previamente fue en 2023, cuando ordenó el despliegue temporal de las fuerzas armadas en puertos y aeropuertos ante un aumento en los índices de la delincuencia (Paraguassu, 2023).

El proceso de militarización de la seguridad pública en Brasil es uno complejo que pasa tanto por dinámicas políticas como legales e institucionales. La transición a la democracia subordinó a los militares al poder civil, pero mantuvo importantes privilegios al sector militar y estableció un orden constitucional que no solo dio origen a corporaciones policiales militarizadas, sino que permitió a los presidentes civiles recurrir a las fuerzas armadas en operaciones de garantía de la ley y el orden que cada vez han sido más utilizadas. La ampliación de la participación política de los militares, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, expandió su poder a niveles alarmantes e implicó un riesgo a la estabilidad democrática que afortunadamente no se materializó. Pese a que existe un nuevo compromiso por limitar el llamado a la participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a su

disciplina, importantes retos de carácter estructural, legal y operativo permanecen para establecer más y mejores controles a la actuación militar en seguridad pública y para reorientar el objetivo de las policías militares, que siguen sirviendo para la protección del Estado más que para la protección de las personas.

2. Efectos de la militarización en la seguridad pública

Violencia letal

A diferencia de otros países como México, que ha visto crecer los índices de homicidios y letalidad de las fuerzas armadas como consecuencia directa del aumento en su despliegue para la realización de tareas de seguridad pública, en Brasil los impactos de la militarización sobre la violencia letal se explican por el uso excesivo de la fuerza de las policías militares y no de las fuerzas armadas. En este sentido, la evidencia que se presenta a continuación sirve para reflexionar sobre las posibles áreas de intervención que existen para limitar los efectos perniciosos que una formación y funcionamiento de carácter militar tiene sobre el funcionamiento de corporaciones policiales en contacto permanente con la ciudadanía.

Durante 2024, Brasil registró un total de 44,127 muertes violentas intencionales (MVI), según los datos del Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025).⁶ Esta cifra implica una tasa de 21.9 MVI por cada 100,000 habitantes. Según el FBSP (2024a), “Brasil alberga aproximadamente el 3% de la población mundial, pero el país, por sí solo, es responsable de cerca del 10% de todos los homicidios cometidos en el planeta.”

Del total de MVI registradas en 2024, un 14.1% fueron consecuencia de intervenciones policiales. De esta cifra, un 3.4% (213) correspondió a intervenciones de policías civiles en servicio, mientras que un 70.12% (4,378) fue atribuible a policías militares en servicio. En cuanto a las MVI provocadas por oficiales fuera de servicio, también se observa una notable diferencia entre policías civiles y militares, registrándose 13 muertes atribuibles a oficiales civiles y 186 a oficiales militares (FBSP, 2025).

Por supuesto, estas cifras deben ser analizadas considerando que las policías militares cuentan con muchos más efectivos que las policías civiles. Según datos del FBSP (2024b), las policías militares estatales disponen de 404,871 elementos, mientras que las policías civiles suman 95,908 efectivos.

⁶ De acuerdo con FBSP, la categoría de muertes violentas intencionales (MVI) incluye homicidios dolosos, feminicidios, robos seguidos de muerte, lesiones corporales seguidas de muerte, muerte de policías y muertes derivadas de intervenciones policiales.

El FBSP (2024a) apunta que, aunque el total de las MVI experimentó una importante disminución del 27.7% entre 2017 y 2023, “no se puede decir lo mismo de las muertes derivadas de intervención policial, que crecieron un 23.4% en el mismo periodo.” En otras palabras, mientras Brasil ha logrado reducir el volumen total de registros de MVI, el papel de la letalidad policial –particularmente en las policías militares– en la composición de estos registros ha aumentado significativamente.

Hay casos puntuales que resultan alarmantes. Por ejemplo, en el municipio de Jequié, en el estado de Bahía, el 55% de todas las MVI cometidas en 2023 fueron clasificadas como muertes derivadas de intervención policial, “cuatro veces más que el promedio nacional” (FBSP, 2024a). De acuerdo con Newton *et al* (2023), son dos los factores principales que generan la violencia en Bahía: “las disputas entre facciones criminales y la militarización de la respuesta estatal.” Dichos autores agregan que “Bahía registró más muertes con participación de la policía militar que en cualquier otro lugar del país, con 752 muertos en 662 hechos violentos entre enero y noviembre [de 2023].”

El FBSP (2024a) concluye que “la actual forma de entrenamiento termina por generar más muertes, especialmente de personas negras, jóvenes y por armas de fuego (...).” A su vez, reconoce que con “el enfoque político excesivo en el patrullaje ostensivo, el crimen va ocupando espacios cada vez mayores en la política, la economía y el control de la vida de millones de brasileños y brasileñas.”

Por su parte, la Red de Observatorios de Seguridad (2024) informó que, en 2023, se registraron 4,025 muertes derivadas de la intervención de agentes del Estado en las nueve entidades federativas monitoreadas.⁷ Los datos sobre raza y color sólo estuvieron disponibles para 3,169 de estos casos. De dichas muertes, el 87.8% correspondió a personas negras (Red de Observatorios de Seguridad, 2024).

En todos los estados analizados, la proporción de personas negras asesinadas por policías supera su representación en la población total. El caso más extremo es el de Pernambuco, donde, a pesar de que la población negra constituyó un 65.3% del total, el 95.7% de las personas asesinadas por policías en 2023 eran negras (Red de Observatorios de Seguridad, 2024).

En este contexto, resulta especialmente relevante considerar que, durante el gobierno de Bolsonaro (2019-2022), se promovió una profunda flexibilización de las normativas sobre el control de armas en Brasil. Esta política facilitó de manera sustancial el acceso a armas de fuego tanto para civiles como para agentes de seguridad, lo que provocó un incremento considerable en la cantidad de armamento en circulación entre particulares. Entre las principales modificaciones se incluyeron la reducción de los requisitos para la compra y el porte de armas, el aumento del límite de unidades que cada individuo podía adquirir

⁷ Amazonas, Bahía, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro y São Paulo.

legalmente, y la ampliación de privilegios para los denominados cazadores, coleccionistas y tiradores deportivos (CACs), quienes quedaron habilitados para acumular grandes arsenales bajo una fiscalización estatal limitada o deficiente.

En 2024, un informe del Tribunal de Cuentas de la Unión reveló graves fallas en ese sistema de control: el Ejército brasileño, entidad encargada de la fiscalización, otorgó más de 5,000 licencias a personas condenadas por delitos graves como homicidio y narcotráfico (Royo Gual, 2024). Además, se constató que otras 2,690 personas con órdenes de arresto vigentes —y prófugas de la Justicia— también recibieron autorización para portar armas, evidenciando un debilitamiento estructural de los mecanismos de control y una alarmante permisividad estatal (Royo Gual, 2024).

En julio de 2023, el presidente Lula revirtió las medidas de Bolsonaro en la materia. Resalta en particular la transferencia de competencias de control de armas del Ejército a la Policía Federal, adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (Pérez, 2023).

Casos concretos de violación a los derechos humanos

- Durante dos incursiones en la Favela Nova Brasília (Río de Janeiro) en 1994 y 1995, policías civiles y militares ejecutaron a 26 hombres y ejercieron violencia sexual en contra de tres mujeres. En 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió la sentencia del caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* por estos sucesos (Corte IDH, 2017; FBSP, 2024).
- El 5 de marzo de 2002, en las cercanías de la ciudad de Sorocaba (São Paulo), miembros de la Policía Militar de São Paulo y del Grupo de Represión y Análisis de los Delitos de Intolerancia (GRADI) asesinaron a 12 personas en el marco de la “Operación Castelinho”. Por este hecho, el Estado brasileño fue condenado por la Corte IDH el 27 de noviembre de 2023 (Corte IDH, 2023a). Dentro de las medidas que el Estado debe adoptar para cumplir con la sentencia se incluyen la implementación de dispositivos de geolocalización en los vehículos y uniformes policiales, así como la suspensión temporal de cualquier policía involucrado en acciones que resulten en muertes hasta que, luego de una investigación, se determine la reincorporación (FBSP, 2024).
- El 2 de mayo de 2000, durante una marcha del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST, por sus siglas en portugués) en el estado de Paraná, agentes de la Policía Militar asesinaron al trabajador rural Antonio Tavares Pereira y dejaron heridos a otros 185 trabajadores del movimiento (Corte IDH, 2023b). Por estos hechos, una sentencia de la Corte IDH obligó a Brasil a modificar su ordenamiento jurídico “para impedir que la justicia militar juzgue delitos cometidos por militares contra civiles” (FBSP, 2024).

- El 28 de julio de 2023, una operación policial en la zona de la Baixada Santista (São Paulo) “dio lugar a la detención de 958 personas y la muerte de 30 (...)" (CIDH, 2023; Amnistía Internacional, 2024).
- Al momento de escritura, hay dos casos contenciosos en trámite ante la Corte IDH que tienen relación con violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes militares del Estado brasileño en contra de civiles: *Cley Mendes y otros vs. Brasil* y *Collen Leite y otros vs. Brasil* (Corte IDH, s.f.).⁸

⁸ Los alegatos y observaciones finales en el caso Cley Mendes y otros vs. Brasil fueron presentados el 8 de agosto de 2024, mientras que en el caso Collen Leite y otros vs. Brasil se presentaron los días 23 y 24 de abril de 2025. Ambos están esperando una sentencia por parte de la Corte IDH.

Chile

1. Expresiones de la militarización en la seguridad pública.

Contexto histórico

El 11 de septiembre de 1973, las fuerzas armadas de Chile, con la asistencia de los Estados Unidos, llevaron a cabo un golpe de Estado que depuso al gobierno del presidente Salvador Allende (Qureshi, 2009). Bajo el mando del General Augusto Pinochet, este golpe desembocó en la instalación de un régimen militar que perduraría hasta 1990. Según Crowther (2022), después del golpe, las fuerzas armadas chilenas adoptaron un enfoque que consideraban una nueva misión político-militar: reformar y reestructurar a la sociedad chilena.

El 14 junio de 1974, el régimen estableció el Directorio de Inteligencia Nacional (DINA), compuesto por el personal de inteligencia de las distintas ramas de las fuerzas armadas. Tres días después, se publicó el Estatuto de la Junta de Gobierno, que otorgó a Pinochet, comandante del Ejército, la presidencia de la Junta de manera ilimitada e irrevocable (Arceneaux, 2001). Adicionalmente, el Ministerio de Defensa absorbió a la Policía de Investigaciones (PDI) y a los Carabineros, “asegurándose de que todos los servicios de seguridad respondieran a un solo líder” (Crowther, 2022).⁹ Es importante apuntar que, durante la dictadura, Carabineros tenía un asiento en dicha Junta de Gobierno.

⁹ Cabe recordar que Carabineros surgió en 1927 a partir de la fusión de “las Policias Fiscales y Municipales, el Cuerpo de Carabineros del Ejército y las policías comunales” (Luneke et al 2022). Según Luneke et al (2022), dicha fuerza policial “fue heredera directa del proceso de prusianización militar que había experimentado el ejército chileno a fines del siglo XIX, lo que llevó a que la nueva policía nacional hiciera suyas las formas de organización, estructura, formación y adoctrinamiento militar alemán.” De hecho, la primera Ley Orgánica de Carabineros la definiría como “una institución militar a cargo de todo el territorio de la República y dependiente del Ministerio del Interior, y en casos especiales del Ministerio de Defensa” (Águila y Maldonado, 1996, citado en Luneke, 2022). En este sentido, Carabineros fue concebida desde su origen como una institución con una orientación militar (Dammert, 2022).

A lo anterior se añadiría el hecho de que, en la década de los sesenta, los Carabineros recibieron “una fuerte influencia norteamericana a través de la capacitación de la Escuela de las Américas (...) y mediante este entrenamiento Carabineros se especializó cada vez más en la lucha antisubversiva” (Luneke et al, 2022). Ahora bien, en 2011, durante el primer mandato de Sebastián Piñera, Carabineros pasó a formar parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Crowther, 2022; Dammert, 2022). Sobre esto último, no está de más mencionar que, a partir del 1º de junio de 2025, Chile tendrá ¿Tiene? un nuevo Ministerio de Seguridad Pública (Agouborde, 2024).

La Junta de Gobierno asumió los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado. De acuerdo con la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), el Poder Judicial mantuvo una falsa apariencia de autonomía por dos razones: 1) el sentimiento de simpatía que la mayoría de la Corte Suprema albergaba hacia el régimen militar y 2) porque resultaba “casi ocioso controlar la legalidad de quien podía cambiarla a su arbitrio, incluso en el nivel constitucional” (CNVR, 1990).

El régimen se asumió partidario de la filosofía contrainsurgente. En este marco, su noción de la seguridad partía de las siguientes premisas:

- La guerrilla no es tal, sino una guerra verdadera.
- Esta guerra no es sólo de un país contra sus insurgentes, sino una guerra continental dirigida desde Cuba y la Unión Soviética para liquidar las instituciones del “mundo libre” e incorporar a Latinoamérica al Imperio Soviético, como un satélite.
- Esta es una guerra hipócrita, ya que no está declarada y, en ocasiones, incluso es desautorizada o negada por los países que la patrocinan.
- La guerrilla no respeta ninguna ley bélica ni moral.
- Los Estados deben entender el inmenso peligro de la guerrilla y responder a él con la contrainsurgencia.
- La contrainsurgencia necesita responder a la guerrilla con sus mismos métodos, ya que de otro modo estaría en desventaja (CNVR, 1990).

Durante los casi 17 años de su existencia, a la dictadura cívico-militar se le atribuye el asesinato de 2,123 personas, de acuerdo con los datos del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (s.f.). Además, dicha institución registra un total de 1,094 personas detenidas-desaparecidas, cuyo paradero sigue siendo desconocido hasta la fecha.

El final de la dictadura comenzó a gestarse cuando la “Concertación de Partidos por el No” triunfó en el plebiscito nacional de 1988.¹⁰ Este proceso, llevado a cabo bajo las reglas transitorias de la Constitución de 1980, permitió al pueblo chileno rechazar la extensión del mandato de Pinochet hasta 1997, lo que dio paso a la convocatoria de elecciones democráticas para renovar tanto la presidencia como el Congreso Nacional (BCN, s.f.). El 11 de marzo de 1990, Patricio Aylwin se convirtió en el primer presidente democrático tras el régimen militar.

¹⁰ La Concertación estaba formada por las siguientes agrupaciones: Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista-Almeyda, Partido Socialista Histórico, Partido Socialista-Mandujano, Partido Socialista-Briones, Unión Socialista Popular, Partido Radical de Chile, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Socialdemócrata, Partido Democrático Nacional, Partido MAPU, Partido MAUP-OC, Partido Izquierda Cristiana, Partido Humanista, Unión Liberal Republicana, Partido por la Democracia y Partido Los Verdes.

A diferencia de lo ocurrido durante la transición en Brasil, el programa de la Concertación en Chile llamaba explícitamente a “restaurar la tradicional autoridad civil sobre las fuerzas armadas, derogar la ley de amnistía de 1978 e investigar violaciones a los derechos humanos” (Silva, 2002). En cuanto a las relaciones cívico-militares, el gobierno civil promovió que la “integración de las fuerzas al orden constitucional democrático asegurara su carácter profesional, jerárquico, disciplinado, obediente y subordinado a la autoridad política” (Loveman, 1991).

No obstante, la agenda de Aylwin se vio obstaculizada por los enclaves autoritarios que dificultaron su implementación. La democracia chilena heredó un marco constitucional y legal “explícitamente pensado para garantizar el rol tutelar de las fuerzas armadas en el futuro del país” (Silva, 2002). Además de la ley de amnistía, este marco incluía elementos como la imposibilidad del presidente de destituir a los mandos de las fuerzas armadas y la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), compuesto por representantes militares encargados de “supervisar” el desempeño del gobierno (Silva, 2022). Sin embargo, quizás la característica más destacada de las relaciones cívico-militares durante la transición fue la influencia preponderante de una sola figura: Augusto Pinochet, quien continuó ejerciendo como Comandante en Jefe del Ejército (Silva, 2002).

A pesar de estos obstáculos, el primer gobierno de la Concertación logró algunos avances, aunque moderados. Entre ellos, se incluyen el nombramiento de un Ministro de Defensa civil, a pesar de la práctica inexistencia de control real sobre las fuerzas armadas, el sabotaje recurrente de las reuniones del CSN o el establecimiento de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), también conocida como Comisión Rettig (Silva, 2002).

El presidente Eduardo Frei (1994-2000) adoptó un enfoque diferente al de Aylwin. Según Silva (2002), Frei centró su atención no en la subordinación de las fuerzas armadas, sino en “la constitución de más y mayores espacios formales de cooperación entre el gobierno y las fuerzas armadas.” De tal forma, el gobierno procuró ampliar la experticia técnica y profesional del personal del Ministerio de Defensa y sentar las bases de la primera “comunidad de defensa” en Chile (Silva, 2002). En otras palabras, el gobierno de Frei, buscando distanciarse de la politización que caracterizó a las relaciones cívico-militares entre 1990 y 1994, adoptó un enfoque tecnocrático y orientado a la gestión de la política de defensa.¹¹

¹¹ Esto no significó necesariamente que las relaciones cívico-militares fueran completamente armoniosas durante el mandato de Frei. En particular, algunas resoluciones del Poder Judicial relativas a crímenes y violaciones a los derechos humanos cometidas por Carabineros y militares durante la dictadura provocaron cierta desestabilización en este ámbito, destacándose el Caso Degollados y la condena de la Suprema Corte al General Manuel Contreras, ex-diretor de la DINA (Silva 2002).

En 1998, Pinochet renunció al cargo de Comandante en Jefe del Ejército y asumió como senador vitalicio.¹² Su reemplazo fue el General Ricardo Izurieta, 28 años más joven, sin antecedentes de violaciones a los derechos humanos y con un claro perfil tecnócrata (Silva, 2002). Izurieta buscaba que las fuerzas armadas chilenas “persiguieran el camino del profesionalismo y la modernización, y mejoraran su imagen pública.”

En junio del 2000, durante el mandato de Ricardo Lagos (2000-2006), y tras un acuerdo alcanzado en una Mesa de Diálogo cívico-militar, las fuerzas armadas reconocieron públicamente, por primera vez, que cometieron violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Asimismo, se anunció que las fuerzas armadas tendrían seis meses para entregar toda la información a su disposición para colaborar en la localización de los detenidos-desaparecidos (Silva, 2002). Otro suceso histórico en la presidencia de Lagos sería la reforma constitucional de 2005, que buscó precisamente eliminar los enclaves autoritarios contenidos en la Constitución de Pinochet (ver *infra*) (Díaz de Valdés, 2009).

Tras el retorno a la democracia, las fuerzas armadas chilenas buscaron subordinarse al control civil, aunque manteniendo ciertos privilegios. Esto, según Crowther (2022) es una característica común en la transición de gobiernos militares a civiles, y solo se convierte en un problema si las relaciones no continúan madurando. Con el tiempo, estos privilegios fueron gradualmente reduciéndose. En 2010, durante el primer mandato de Sebastián Piñera, se aprobó una ley para reorganizar el Ministerio de Defensa, consolidando en el presidente la autoridad sobre la seguridad nacional. En 2011, Carabineros fue transferido del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ver nota al pie no. 9).

Si bien la estructura actual del sector seguridad chileno es heredero directo de lo construido durante la dictadura, con los Carabineros dependiendo varias décadas más del Ministerio de la Defensa, lo cierto es que en Chile sí hubo un proceso gradual de desmilitarización y subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles. Este proceso incluyó una serie de reformas legislativas e institucionales orientadas a establecer controles civiles y a eliminar progresivamente prerrogativas de impunidad y otros privilegios para los militares. Asimismo, la contención del poder político de los militares pasó por un proceso de conversión en el que el poder civil optó por profesionalizarlos y

¹² La situación legal de Augusto Pinochet constituyó un elemento esencial en el trasfondo de las relaciones cívico-militares durante los gobiernos de la Concertación. En 1998, Pinochet fue detenido en Londres en cumplimiento de una orden de detención internacional librada por el Juez Baltasar Garzón de España. En marzo de 2000, Pinochet fue liberado por decisión del Ministerio del Interior del Reino Unido y regresó a Chile. En agosto de ese mismo año, la Corte de Apelaciones de Santiago decidió revocar la inmunidad parlamentaria que poseía como senador vitalicio. En diciembre, el Juez Juan Guzmán Tapia decidió imputar a Pinochet. Finalmente, en julio de 2001, un tribunal lo declaró “mentalmente incapaz de ser juzgado” (Silva 2002).

privilegiar la construcción de pericia y capacidades técnicas en las fuerzas armadas. Sin embargo, aunque Chile logró todo lo anterior, en el país persisten algunos problemas como el uso cada vez más frecuente de fuerzas armadas en tareas ajena a su disciplina. La particularidad del caso chileno, a diferencia de muchos otros, es quizás la renuencia del propio sector militar a participar de dichas tareas.

Instrumentos que sustentan a la militarización

Crowther (2022) subraya que las fuerzas armadas de Chile abandonaron el poder desde una posición fortalecida, conservando importantes privilegios corporativos. Además, la adopción de una ley de amnistía en 1978 y la inclusión de restricciones directas en la Constitución de 1980, como el otorgamiento a Pinochet de una senaduría vitalicia, garantizaban la impunidad para los crímenes cometidos durante la dictadura cívico-militar (CNVR, 1990; Crowther, 2022; BNC, s.f.).

En su redacción original, la Constitución de 1980, dictada por Pinochet y vigente hasta el día de hoy, reafirmaba que el Ministerio de Defensa tendría a su cargo a las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y a las fuerzas de orden y seguridad pública (Carabineros e Investigaciones). De acuerdo con el artículo 90, las últimas “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior (...).” En particular, se disponía que “Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.”

Sin embargo, en 2005, durante la presidencia de Lagos, una reforma constitucional alteraría profundamente lo anterior (Díaz de Valdés, 2009; Contreras y Pizarro, 2022). Ríos Álvarez (2006) resalta tres innovaciones importantes en cuanto a las relaciones cívico-militares:

- Se elimina la atribución de las fuerzas armadas para “garantizar el orden institucional de la República.”
- Se dispone que las fuerzas de orden y seguridad pública (Carabineros e Investigaciones) dejan de depender del Ministerio de Defensa para incorporarse al Ministerio encargado de la Seguridad Pública.
- Se establece la facultad presidencial para que, “mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.”

En 2006, la presidenta Michelle Bachelet anunció su intención de crear un Ministerio de Seguridad Pública con el fin de garantizar el cumplimiento pleno de la normativa constitucional. Sin embargo, en 2008, a través del “Acuerdo Político Legislativo en materia

de seguridad ciudadana”, el gobierno determinó que el Ministerio del Interior asumiría las competencias relacionadas con el orden y la seguridad pública.

No obstante, fue en 2011, durante el gobierno de Piñera, que se concretó la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública mediante la Ley No. 20.502. Este paso incluyó el traspaso formal de Carabineros a dicha instancia gubernamental (Subsecretaría del Interior, s.f.). En diciembre de 2024, ya bajo el mandato de Gabriel Boric, pero a partir de una iniciativa de Piñera, se creó el Ministerio de Seguridad Pública (Agouborde, 2024).

En febrero de 2023, revirtiendo la tendencia de reducción de la esfera de actuación militar, el Congreso Nacional aprobó la Ley 21.542, que modificó el artículo 21 de la Constitución para “permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente.” Según la reforma constitucional, se considera como infraestructura crítica al “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.” En otras palabras, abarca la “infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud.”

Entre las principales características de la reforma constitucional se incluyen:

- El Presidente designará a un oficial militar que tendrá el mando de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública dispuestas para la protección de la infraestructura crítica en las áreas especificadas.
- El ejercicio de la atribución conferida no implica la suspensión, restricción o limitación de los derechos constitucionales.
- La medida tendrá una duración máxima de 90 días, con posibilidad de prórrogas por períodos iguales, siempre que el Congreso Nacional lo apruebe y persista “el peligro grave o inminente que dio lugar a su ejercicio.”
- Al final de cada periodo, el Presidente deberá informar al Congreso Nacional sobre las medidas adoptadas y sus efectos o consecuencias.
- El último párrafo de la Ley 21.542 establece que la atribución para utilizar a las fuerzas armadas también incluye el resguardo de las zonas fronterizas del país, lo cual es particularmente relevante dado lo sucedido en la frontera norte de Chile poco después de la aprobación de la reforma (ver *infra*).

En 2005, Chile logró eliminar gran parte de las porciones de su Constitución que otorgaban autonomía a las fuerzas armadas, así como la facultad de participar activamente en funciones de seguridad pública. Sin embargo, las modificaciones constitucionales recientes han ido en sentido contrario, particularmente al abrir espacio para la militarización de la seguridad pública, la protección de infraestructura y el control migratorio.

Expresiones recientes

De acuerdo con Crowther (2022), una vez llegada la democracia, las fuerzas armadas regresaron a sus funciones de defensa ante amenazas externas. En particular, se enfocaron en el desempeño de misiones internacionales. En 2020, Chile tenía 15 soldados desplegados en Bosnia y Herzegovina, 12 en Chipre, dos en India y tres en Medio Oriente (Crowther, 2022). Sin embargo, el despliegue más significativo fue en el marco de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en inglés). Las fuerzas armadas chilenas tuvieron presencia en dicho país hasta 2017 (Crowther, 2022).

No obstante, las fuerzas armadas también han desempeñado roles internos de seguridad durante la democracia. El 19 de octubre de 2019, el presidente Sebastián Piñera decretó el estado de excepción constitucional en las provincias de Santiago y de Chabuco, así como en las comunas de Puente Alto y San Bernardo, ubicadas en la Región Metropolitana, en respuesta al estallido social de aquella fecha (Montes, 2019; Bartolomé *et al*, 2023). En particular, el decreto de Piñera contempló dos medidas principales: 1) designar a un general de división como Jefe de la Defensa Nacional en las áreas señaladas y 2) otorgar a dicho general la facultad de velar por el orden público y de reparar o prevenir el daño o peligro para la seguridad en la zona.

Durante la pandemia provocada por la COVID-19 en 2020, el presidente Piñera declaró un estado de excepción constitucional de catástrofe, “para hacer frente a la propagación del coronavirus” (Montes, 2020). Como resultado de esta medida, las fuerzas armadas asumieron la responsabilidad de “velar por el orden público y reparar o prevenir el daño o peligro para la seguridad nacional” en todo el territorio chileno (Montes, 2020).

En febrero de 2023, pocos días después de la aprobación de la Ley 21.542 (*ver supra*), el gobierno de Gabriel Boric inició un despliegue militar en la frontera norte de Chile, en la zona limítrofe con Bolivia y Perú. El objetivo de esta operación era brindar “apoyo de control y orden público ante la crisis de migración irregular y de seguridad que vive esa área del país” (Sanhueza, 2023). De acuerdo con el decreto de Boric, las fuerzas armadas podrán

realizar tres funciones: 1) controles de identidad 2) revisión de equipaje en caso de que exista un elemento que indique la comisión de un delito y 3) detención de personas. En este último caso, las personas detenidas serán entregadas a las policías (Sahueza, 2023).

En abril de 2023, Amnistía Internacional exigió a las autoridades de Chile y del Perú “poner fin a la militarización de fronteras como respuesta al ingreso de personas en necesidad de protección.” De acuerdo con la portavoz para las Américas de dicha organización, “los gobiernos de Boric y Boluarte agravaron inútilmente la situación, convirtiéndola en una crisis humanitaria que aumenta el riesgo para la vida y seguridad de las personas” (Amnistía Internacional, 2023a).

Recientemente, diversos actores de distintos sectores políticos, incluyendo al Frente Amplio oficialista, han solicitado de forma explícita el empleo de militares para abordar lo que consideran una crisis de seguridad pública. Frente a estas posturas, el presidente Boric ha respondido con una relativa apertura: “requiere una discusión. También modificaciones legales. Yo no me cierro en ningún caso a poder disponer de esas herramientas, por ejemplo, mediante la ley de Infraestructura Crítica, algo que tiene que ser discutido en el Congreso” (Montes, 2024).

No obstante, es importante considerar que las mismas fuerzas armadas “miran con cierta distancia la apertura del Gobierno a sacar a los uniformados a la calle para controlar la delincuencia.” En febrero de 2024, por ejemplo, el Comandante en Jefe del Ejército, manifestó que la seguridad pública es una tarea que requiere interacción con la población, una función para la que los soldados “carecen de entrenamiento, educación o equipamiento adecuado” (Montes, 2024).

En los últimos años, Chile ha experimentado un aumento en la recurrencia a los estados constitucionales de excepción que habilitan la participación de militares en cuestiones de seguridad pública y otros quehaceres gubernamentales como el control migratorio. Esto representa una regresión respecto a los avances alcanzados en los años posteriores a la transición democrática, particularmente desde 2005. Cabe señalar que estas expresiones responden tanto a condiciones extraordinarias (como el estallido social de 2019 y la pandemia de 2020) como a situaciones ordinarias. Un ejemplo de lo segundo es la consolidación en el marco legal de mecanismos que permiten la participación de las fuerzas armadas en la protección de la infraestructura crítica y el control migratorio. Además, se ha instalado en la agenda pública un debate sobre la pertinencia de generalizar la presencia militar en las calles para llevar a cabo funciones de seguridad pública.

2. Efectos de la militarización en la seguridad pública

Violencia letal

La situación de Chile es, en varios aspectos, considerablemente distinta a la del resto de los países abordados en este documento. Una de las principales razones es que, en 2023, Chile registró un total de 1,248 homicidios, lo que equivale a una tasa de 6.2 homicidios por cada 100,000 habitantes (DecideChile, 2024). Esta tasa está muy por debajo de las de Brasil (22.8), Colombia (25.9) y México (24.9) (Instituto Igarapé, s.f.). En 2018, la tasa nacional de homicidios era 4.5 por cada 100,000 habitantes; en 2019, de 4.8; en 2020, de 5.7; en 2021, de 4.6; y en 2022, de 6.7 (DecideChile, 2024).

Por otro lado, la cifra de civiles muertos a manos de agentes de seguridad pública en servicio también es relativamente baja, especialmente si se compara con los números registrados en Brasil (ver *supra*). En 2022, dicho indicador fue de 19 civiles, lo que implica una tasa de 0.096 por cada 100,000 habitantes (Mohor *et al*, 2024).

Sin embargo, en los últimos años, eventos específicos han puesto de relieve los efectos de la militarización de las fuerzas de orden y seguridad pública en Chile. En particular, resulta especialmente preocupante el impacto en los derechos humanos de la respuesta estatal al estallido social de 2019.

Casos concretos de violación a los derechos humanos

El 14 de octubre de 2019, estudiantes chilenos protagonizaron una protesta contra el aumento del precio del pasaje del metro de Santiago (Urrejola, 2019; Crowther, 2022). Cuatro días después, el 18 de octubre (18-O), se desencadenaría lo que comúnmente se considera el inicio del denominado *estallido social*, una serie de jornadas de manifestación masiva en contra “del modelo socioeconómico neoliberal y las profundas desigualdades que éste produce” (Riffo-Pavón *et al*, 2021; Laborde, 2024; Joignant, 2024). Ese primer día del estallido social, Carabineros “empezó a repeler a los manifestantes con gases lacrimógenos” y a realizar detenciones (Urrejola, 2019; Laborde, 2024).

Durante los primeros minutos del 19 de octubre, el presidente Sebastián Piñera decretó el estado de excepción constitucional en las provincias de Santiago y de Chabuco, así como en las comunas de Puente Alto y San Bernardo, ubicadas en la Región Metropolitana (Montes, 2019; Bartolomé *et al*, 2023). En particular, el decreto presidencial contempló dos medidas principales: 1) designar a Javier Iturriaga, un general de división, como Jefe de la Defensa Nacional en las áreas señaladas; y 2) otorgar a dicho general la facultad de velar por el orden público y de reparar o prevenir el daño o peligro para la seguridad en la zona. El estado de excepción, que se prolongaría hasta el 28 de octubre, implicó toques de queda,

restricciones a la circulación y presencia militar en las calles (Urrejola, 2019; Human Rights Watch, 2019).

El 20 de octubre, Piñera, haciendo uso del lenguaje bélico, sostuvo lo siguiente: “estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite” (Urrejola, 2019). El 25 de octubre de 2019, por su parte, tendría lugar la marcha más multitudinaria en la historia de Chile, con 1.2 millones de personas en las calles de Santiago (Joinant, 2024).

Un año después del estallido social, Amnistía Internacional (2020) presentó un análisis de la estrategia de uso de la fuerza por parte de Carabineros entre el 18 de octubre y el 30 de noviembre de 2019. Este estudio reveló que, durante ese mes y medio, los funcionarios de Carabineros no sólo hicieron uso excesivo de la fuerza, sino que, además, infligieron dolores deliberados a las y los manifestantes, con la intención de causar sufrimiento o sabiendo que podían hacerlo (Amnistía Internacional, 2020). El informe presentó las siguientes cifras para ese periodo:

- Más de 12,500 personas necesitaron atención de urgencias en hospitales públicos por incidentes ocurridos en las protestas.
- Al menos 347 personas resultaron con lesión ocular, en su mayoría por el impacto de balines.
- La Fiscalía Nacional contabilizó 5,558 víctimas de violencia institucional: 1,938 lesionadas por armas de fuego y 674 con lesiones graves, de las que 285 eran lesiones oculares. Entre las víctimas, 834 eran niños, niñas o adolescentes.
- Además, la Fiscalía Nacional registró 246 víctimas de violencia sexual (Amnistía Internacional, 2020).

De acuerdo con Human Rights Watch (2019), la Fiscalía Nacional investigó 26 muertes. Entre ellas, el caso de un manifestante “que murió después de presuntamente recibir una golpiza de Carabineros en la calle, tres personas que habrían recibido disparos letales con armas de fuego por militares y una persona que fue atropellada por un vehículo de Infantería de Marina (...)” (Human Rights Watch, 2019).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), “de las 3,222 quejas que había presentado por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes relacionados con la respuesta del Estado a las protestas de 2019, sólo 81 habían sido investigadas oficialmente y 32 habían sido objeto de una sentencia definitiva” (Consejo de Derechos Humanos, 2024).

Dammert (2020) sostiene que “el accionar policial sirvió para aumentar la espiral de la violencia.” Las violaciones a los derechos humanos “reflejaron una conducta policial violenta, vejatoria, muchas veces desaforada y poco preparada para cumplir su rol central” (Dammert, 2020).

Colombia

1. Expresiones de la militarización en la seguridad pública.

Contexto histórico

El fenómeno que nos interesa no puede entenderse en Colombia sin analizar el contexto del prolongado conflicto interno que ha marcado al país. Este conflicto, caracterizado por la multiplicidad de actores armados, solo comenzó a transitar hacia su fin con el accidentado proceso de paz de 2016. La persistencia de la violencia vinculada al conflicto ha consolidado el rol determinante de las fuerzas armadas en la política de seguridad, influyendo tanto en las doctrinas y objetivos del Estado como en la estructura y operatividad de las corporaciones policiales. Esta dinámica ha diluido los límites entre las funciones castrenses y las de seguridad pública, dando lugar a un proceso de securitización y militarización (Jiménez Benítez y Turizo, 2011).

De acuerdo con la narrativa histórica de la Comisión de la Verdad (2022b), el conflicto en Colombia tiene sus raíces en 1958, con la instauración del Frente Nacional, un acuerdo que, paradójicamente, buscaba poner fin a la violencia política en el país. Este pacto surgió en un contexto marcado por décadas de violencia partidista, desatada por la llegada al poder de gobiernos liberales y el bloqueo sistemático de sus reformas sociales por parte de las élites conservadoras. El punto de quiebre fue el asesinato en 1948 de Jorge Eliécer Gaitán, abogado y probable candidato presidencial liberal para 1950, mismo que profundizó la confrontación entre ambos bandos y condujo a la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

El Frente Nacional, establecido en 1958, pretendía poner fin a esta violencia mediante un acuerdo de alternancia en el poder entre liberales y conservadores durante 12 años, con reparto paritario de cargos públicos. Sin embargo, la exclusión de sectores de izquierda y movimientos agrarios, sumada a la represión contra incluso quienes aceptaron desmovilizarse, generó un clima radical de desconfianza. Para estos grupos, la lucha armada se convirtió en el único cambio para reivindicar demandas históricas, como la reforma agraria, sentando así las bases para el conflicto interno que se desarrollaría en décadas posteriores (Comisión de la Verdad, 2022b).

El conflicto armado experimentó un punto de inflexión decisivo en 1964, con el levantamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), una alianza de distintas organizaciones armadas de izquierda. En 1965, le seguiría el Ejército de Liberación Nacional (ELN), movimiento conformado por elementos socialistas y liberales.

En respuesta, los grandes terratenientes comenzaron a organizar estructuras paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), mismas que encontraron sustento legal en el Decreto 3398 de 1965 emitido por el presidente Guillermo León Valencia, el cual instituía la “defensa nacional” como obligación ciudadana (Tamayo, 2015). Este marco establecería los cimientos para lo que posteriormente se convertiría en un complejo entramado de violencia paramilitar.

Desde su involucramiento en la violencia de los cuarenta y cincuenta, la Policía Nacional experimentó una marcada politización, operando con autonomía relativa frente al gobierno y alineándose en las pugnas entre partidos. Este proceso alcanzaría su punto culminante durante el Bogotazo de 1948, cuando sectores policiales se sumaron activamente a los levantamientos populares tras el magnicidio de Gaitán.¹³ Sin embargo, este levantamiento fracasó, lo que llevó a una reestructuración de la institución, la cual implicó la implementación de un régimen disciplinario más estricto y la centralización de los cuerpos policiales bajo la autoridad directa del presidente. A partir de 1953, durante la dictadura militar de Rojas Pinilla, la Policía Nacional fue adscrita al Ministerio de Defensa (Becerra, 2011). Durante la segunda mitad del Siglo XX, la Policía Nacional participó en el conflicto interno, enfrentando a guerrillas, grupos paramilitares y otras organizaciones armadas, para lo cual adoptó estrategias y enfoques de corte militar. Hasta la actualidad, la Policía continúa adscrita al Ministerio de Defensa (Jiménez y Turizo, 2011).

En las décadas siguientes, la violencia se intensificó y las organizaciones armadas comenzaron a financiar sus operaciones a través de diversas actividades ilegales. Entre ellas, el narcotráfico desempeñó un papel particularmente decisivo en la complejización del conflicto. En primer lugar, porque representaba una fuente de ingresos altamente rentable para estas organizaciones. En segundo lugar, porque en el contexto de violencia y desplazamiento forzado, los cultivos ilícitos se convirtieron en una alternativa económica más viable para numerosos campesinos afectados por el conflicto. En tercer lugar, porque a partir de la década de 1980 surgieron poderosas organizaciones narcotraficantes, como el Cártel de Medellín, que establecieron alianzas con grupos paramilitares —dando origen, por ejemplo, a estructuras como Muerte a Secuestradores. En este contexto, la militarización de la seguridad interna también se enmarcó en la llamada guerra contra las drogas (Comisión de la Verdad, 2022a).

¹³ Gaitán había sido Ministro de Educación, y era un político reformista muy popular en el país. Como habíamos mencionado, este asesinato generó levantamientos y movilizaciones en varias ciudades importantes del país, y eventualmente llevaría al establecimiento de la dictadura del general Rojas.

En 1991, Colombia adoptó una nueva Constitución que buscaba representar un paso decisivo hacia la paz. Esta Constitución fue producto de una Asamblea Nacional Constituyente convocada el año anterior, sin restricciones temáticas y con la participación de algunas organizaciones guerrilleras previamente desmovilizadas. No obstante, no todas las guerrillas se sumaron al proceso, y en 1990, mientras se desarrollaba la elección de los constituyentes, se produjeron diversos ataques tanto del Ejército como de grupos insurgentes contra objetivos estratégicos. A pesar de este contexto de violencia, la nueva Constitución incorporó disposiciones significativas, como la limitación del fuero militar y el fortalecimiento del rol de la Corte Constitucional como órgano de control y contrapeso. Ese mismo año, el gobierno nombró por primera vez a un civil, Rafael Pardo, como Ministro de Defensa. Sin embargo, las Fuerzas Armadas conservaron un alto grado de autonomía institucional y miraron con desconfianza las amnistías otorgadas a ciertos excombatientes (Comisión de la Verdad, 2022b).

La década de 1990 estuvo marcada por una nueva intensificación del conflicto armado en Colombia. Aunque en sus primeros años el gobierno del presidente Andrés Pastrana impulsó iniciativas de diálogo con las FARC, estos esfuerzos enfrentaron una fuerte resistencia por parte de las fuerzas armadas. En 1999, tras la presentación de la agenda conjunta para las negociaciones con dicha guerrilla, el ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda Caicedo, presentó su renuncia, seguido por la dimisión de 50 altos mandos militares. En gran medida, esta oposición se debió a que, para ese momento, ya se encontraba en marcha la negociación del Plan Colombia, una estrategia centrada en la cooperación militar con Estados Unidos, que priorizaba el enfoque bélico sobre una salida negociada al conflicto.¹⁴

Para 2002, Álvaro Uribe asumió la presidencia con la promesa de poner fin al conflicto armado, no mediante un proceso de paz orientado a atender las demandas sociales, sino a través de la intensificación de la violencia contra las guerrillas. Para ello, impulsó la política de Seguridad Democrática, cuyo objetivo era fortalecer significativamente la capacidad operativa del Estado y ampliar su control territorial.¹⁵ Esta estrategia implicaba un aumento sustancial de la presencia militar en todo el país, un crecimiento sostenido del gasto en defensa y la profundización del proceso de militarización de la Policía Nacional.

Partiendo del supuesto de que la totalidad de los problemas de seguridad en el país eran atribuibles a las FARC, el gobierno orientó los recursos del Estado hacia una solución militar

¹⁴ El Plan Colombia fue concebido como un proyecto de cooperación internacional mediante el cual el gobierno de Estados Unidos proporcionaría recursos destinados a modernizar las fuerzas armadas colombianas, con el objetivo de apoyar operativos antidrogas y contribuir a la construcción de la paz a través del desarrollo económico. Sin embargo, en la práctica, el plan priorizó el componente militar y de combate al narcotráfico, y fue utilizado por el gobierno colombiano principalmente para intensificar las acciones armadas contra los grupos guerrilleros (Guevara Latorre, 2015).

¹⁵ Resulta fundamental destacar el papel que jugó la limitada capacidad estatal en el desarrollo del conflicto armado en Colombia. Las organizaciones guerrilleras surgieron, en su mayoría, en regiones rurales históricamente marginadas, no sólo con el propósito de enfrentar al Estado, sino también con la intención de establecer estructuras institucionales paralelas que lo reemplazaran en esos territorios. De manera simultánea, los grupos paramilitares –frecuentemente financiados por élites económicas– emergieron como una respuesta a la incapacidad del Estado para garantizar el monopolio legítimo de la violencia en estas zonas (Holmes y Gutiérrez de Piñeres, 2022).

del conflicto. Bajo esta lógica, las organizaciones guerrilleras fueron reducidas a la categoría de enemigo terrorista vinculado al narcotráfico, lo que permitió deslegitimar sus reivindicaciones políticas y, al mismo tiempo, justificar la expansión del Plan Colombia como herramienta para modernizar las fuerzas armadas. Esta narrativa invisibilizó otras causas estructurales de la inseguridad, como la desigualdad, la exclusión social o la pobreza, que quedaron relegadas en las prioridades de la política estatal (Valencia y Moreno, 2022).

La política de Seguridad Democrática marcó un punto de inflexión en el proceso de militarización de la seguridad en Colombia, al consolidarse mediante una inversión masiva en la modernización de las Fuerzas Armadas y la expansión de la guerra contra las drogas. Para los militares, esto se tradujo en la realización de operativos a gran escala en todo el país contra las FARC y el ELN, lo que permitió reducir la presencia territorial de estas guerrillas. Sin embargo, estas mismas políticas también provocaron un aumento significativo en la violencia y la intensidad del conflicto, así como el desplazamiento forzado de millones de personas durante el gobierno de Álvaro Uribe. Paralelamente, se adoptaron indicadores de éxito militar basados en la letalidad de las operaciones, lo cual incentivó prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales. Miles de civiles fueron asesinados y posteriormente presentados como combatientes muertos en combate, en lo que se conoció como el caso de los “falsos positivos” (Tamayo, 2015).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) mantuvo continuidad en varios aspectos con respecto a su antecesor, aunque incorporó matices significativos. En sus primeros años, implementó la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que, aunque buscaba distanciarse de la Seguridad Democrática, continuó privilegiando la respuesta militar y represiva frente a la inseguridad interna. No obstante, introdujo cambios relevantes en la doctrina y prácticas militares, como la adopción de un enfoque basado en el derecho internacional humanitario para las intervenciones armadas, conocido como la Doctrina Damasco, orientada a fortalecer la protección de la población civil (Rojas Guevara, 2017).

Durante su segundo mandato, el presidente Santos impulsó negociaciones para alcanzar un nuevo Acuerdo de Paz con las guerrillas aún activas. Este acuerdo, firmado inicialmente en Cartagena en septiembre de 2016, enfrentó una fuerte oposición de diversos sectores sociales. Para legitimar el proceso, Santos promovió un referéndum no vinculante en el que la ciudadanía podía votar a favor o en contra del pacto. Sin embargo, el “No” ganó por un estrecho margen del 50.2%, generando incertidumbre sobre el futuro del proceso. Finalmente, tras negociar modificaciones con los opositores, se firmó una versión revisada del acuerdo, que fue ratificada por el Congreso los días 29 y 30 de noviembre de ese mismo año. La relevancia de este Acuerdo radicó en que reconoció la naturaleza política del conflicto y estableció una respuesta integral que no solo exigía la desmovilización de las FARC y el ELN, sino que también abordaba las demandas sociales que habían dado origen a estos grupos (Comisión de la Verdad, 2022b).

El Acuerdo de Paz contempló reformas en el campo, la participación política, el abordaje del problema de las drogas ilícitas y un enfoque de justicia transicional para las víctimas del conflicto armado, aunque no estableció compromisos claros para modificar la política de seguridad. Si bien se negociaron acuerdos con varios de los grupos armados más importantes, surgieron escisiones al interior de estas organizaciones, dando lugar a disidencias que rechazaron los pactos de paz. Estas disidencias, junto con distintas organizaciones paramilitares, han aprovechado el vacío dejado por la desmovilización para intensificar sus actividades, generando nuevas formas de violencia en el país (Niño y Castillo, 2022).

En 2018, Iván Duque asumió la presidencia representando a sectores conservadores menos favorables al proceso de paz. Su gobierno retomó elementos de la política de Seguridad Democrática impulsada por Uribe, manteniendo la militarización y dejando pendientes varios aspectos de la implementación de los acuerdos. Por ejemplo, en regiones con alta presencia de grupos armados ilegales, Duque pausó la Reforma Rural Integral y declaró Zonas Estratégicas de Intervención Integral, que implicaban un aumento en la presencia militar en el territorio. Esta medida representó un retroceso, ya que muchas de estas regiones eran las más abandonadas por el Estado y requerían justamente intervenciones integrales y de desarrollo. La pandemia de COVID-19 profundizó el clima de tensión social, pues el gobierno recurrió a las fuerzas armadas para garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento y reprimir diversas movilizaciones sociales en el país (Valencia y Moreno, 2022).

En 2022, ante un amplio descontento con el gobierno de Duque, Gustavo Petro, primer presidente de izquierda en la historia del país y exguerrillero en su juventud, llegó al poder. Petro planteó una apuesta por la aplicación completa de los Acuerdos de Paz mediante un modelo de seguridad denominado “Paz Total”. Esta estrategia se centra en promover la negociación y la firma de acuerdos de paz con las distintas organizaciones armadas que aún operan en el territorio, incluyendo tanto guerrillas como grupos paramilitares. Aunque hasta la fecha no se han concretado acuerdos definitivos, esta política ha permitido establecer varios ceses al fuego, que en general han contribuido a la reducción de la violencia. En particular, se logró un cese al fuego con el ELN entre agosto de 2023 y agosto de 2024, aunque las negociaciones se suspendieron debido a la negativa del grupo a abandonar la práctica de secuestros de líderes sociales (Breda, 2024).

En este punto, cabe señalar que el caso colombiano ha estado profundamente ligado al concepto de *securitización*, entendido como el proceso mediante el cual las amenazas son construidas discursivamente como existenciales, justificando medidas excepcionales y la militarización de la seguridad pública. La narrativa de “enemigo terrorista” aplicada a las guerrillas, la expansión del paramilitarismo amparado en doctrinas de “defensa nacional” y la adopción de indicadores bélicos en la contrainsurgencia ejemplifican cómo la seguridad se ha *securizado* (Tickner, 2004; Guerra-Molina y Badillo-Sarmiento, 2021). Aunque el Acuerdo de Paz de 2016 buscó desescalar este enfoque, su implementación parcial

demuestra la arraigada influencia de este paradigma.¹⁶ La narrativa de “enemigo terrorista” aplicada a las guerrillas, la expansión del paramilitarismo amparado en doctrinas de “defensa nacional” y la adopción de indicadores bélicos en la contrainsurgencia ejemplifican cómo la seguridad se ha *securitizado* (Tickner, 2004; Guerra-Molina y Badillo-Sarmiento, 2021). Aunque el Acuerdo de Paz de 2016 buscó desescalar este enfoque, su implementación parcial demuestra la arraigada influencia de este paradigma.

La violencia política y el conflicto interno en Colombia han sido factores fundamentales en las dinámicas de expansión o retracción de la militarización de la seguridad y la securitización de la agenda política nacional. En una primera instancia, la violencia política y la incapacidad civil para ponerle fin llevaron al país a una corta pero determinante dictadura militar que marcó el origen de un sector seguridad eminentemente militar, donde hasta la Policía Nacional quedó adscrita al sector Defensa. La irrupción del conflicto armado y la posterior complejización de la actividad criminal llevaron a justificar nuevamente la expansión de la intervención militar a través de estrategias de contrainsurgencia y presencia territorial que paradójicamente no resolvieron las cuestiones estructurales detrás de su origen. El lanzamiento de la guerra contra las drogas y la adopción de políticas de seguridad punitivistas que redujeron la conflictividad social a una expresión de amenazas perpetradas por enemigos del Estado, contribuyeron a la consolidación del paradigma securitista que hoy constituye la visión dominante sobre la seguridad y el desarrollo en Colombia. Incluso después de la firma de los Acuerdos de Paz, las fuerzas armadas continúan siendo un actor central en la gestión de la seguridad pública del país

Instrumentos que sustentan la militarización

Entre 1949 a 1991, Colombia estuvo bajo un régimen de excepción de manera casi continua, con apenas breves interrupciones. Durante 30 de esos 42 años, el país vivió bajo esta condición, conocida legalmente como “estado de sitio” (Torres Hernández, 2021). Esta figura otorgó amplios poderes a las fuerzas militares, permitiéndoles asumir funciones como la detención, investigación y juicio de civiles mediante consejos de guerra.

Si bien la Constitución de 1991 prohibió expresamente el juicio de civiles por la justicia penal militar y restringió las condiciones para la aplicación del estado de sitio, los gobiernos continuaron recurriendo a estas medidas para conferir facultades extraordinarias a las fuerzas armadas en asuntos de orden público. Ejemplos de ello son el uso del estado de

¹⁶ Ver documento técnico *Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*.

conmoción interior, la Ley de Seguridad Nacional y la reforma constitucional que creó el Estatuto Antiterrorista, los cuales fueron posteriormente declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional (Comisión de la Verdad, 2022b).

Un ejemplo representativo de la militarización mediante la declaración de zonas excepcionales fue la implementación del “estado de conmoción interior” promovido por el presidente Álvaro Uribe al inicio de su mandato. Esta medida buscaba otorgar un respaldo jurídico a una estrategia de guerra orientada a recuperar el control territorial del país. El decreto correspondiente se estructuró en torno a tres ejes principales: 1) establecer una coordinación operativa entre la Fiscalía, la Procuraduría y las Fuerzas Militares; 2) ampliar las facultades de los militares para ejercer funciones de policía judicial, incluyendo la realización de allanamientos y capturas; y 3) crear las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación, designadas directamente por el presidente, en las cuales se autorizaba la restricción de derechos ciudadanos con el fin de restablecer la seguridad.

Estas disposiciones también facultaban a los gobiernos para imponer restricciones a la movilidad dentro de determinadas zonas del territorio nacional, y otorgaban a los Comandantes Militares en dichas áreas la potestad de verificar información sobre los habitantes de las comunidades afectadas (Angarita, citada en Moreno Torres, 2012). Este tipo de medidas persiste en el marco legal colombiano a través de la figura de la asistencia militar, la cual autoriza al presidente de la República a ordenar el despliegue de las fuerzas militares en situaciones de grave alteración del orden público, la seguridad o la convivencia.¹⁷ Esta figura fue activada en 2021 por el entonces presidente Iván Duque.

Por otro lado, cierto grado de militarización también puede verse en la manera en que se han organizado las policías en el país. En el contexto del conflicto, la Policía Nacional ha estado militarizada al menos desde 1950, cuando fue subordinada al Comando General de las Fuerzas Armadas. A lo largo del conflicto, la Policía participó activamente en operativos de carácter militar, fue considerada un actor combatiente por las guerrillas y, hasta el día de hoy, continúa adscrita al Ministerio de Defensa. Esta adscripción ha influido profundamente en la formación, el enfoque operativo y la comprensión del rol policial, al punto de que muchos agentes desarrollan sus funciones como si se enfrentaran a un enemigo, en lugar de prestar un servicio civil orientado a la protección ciudadana (Jiménez Vega, 2017). Esta lógica sigue siendo evidente tanto en la estructura institucional de la Policía como en su vinculación con el aparato de defensa del Estado.

Dicho esto, si bien el Ministerio de Defensa gestiona las políticas de seguridad desde un enfoque influenciado por el contexto del conflicto armado, no se trata de una entidad militar. La Constitución de 1991 estableció que este ministerio debía estar liderado por autoridades

¹⁷ Ver documento técnico *Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*.

civiles, integrarse por funcionarios civiles y ejercer el control presupuestal sobre las fuerzas armadas, como parte de un esfuerzo por fortalecer el control civil sobre lo militar.

En contraste, aunque la Policía Nacional permanece adscrita al Ministerio de Defensa, goza de cierta autonomía en la gestión de su propio presupuesto. El carácter civil del Ministerio de Defensa respondió, en su momento, a la intención de romper con una tradición en la que los militares habían desempeñado un papel central en los asuntos de seguridad, en parte por el temor de los sectores civiles a un eventual golpe de Estado y, en parte, por su resistencia a asumir directamente responsabilidades en defensa y seguridad pública.

A partir de la Constitución de 1991, Colombia consolidó una orientación hacia el liderazgo civil y el control democrático del sector seguridad. Incluso durante la implementación de la política de Seguridad Democrática —que implicó una militarización de la seguridad por el tipo de estrategias y operativos desplegados— se mantuvo formalmente la dirección civil y la participación activa de actores civiles en su formulación.

La Constitución también establece una diferenciación clara entre los fines de las Fuerzas Militares y los de la Policía Nacional. Según el artículo 217, las Fuerzas Militares tienen como misión la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Por su parte, el artículo 218 define a la Policía Nacional como un cuerpo de naturaleza civil, encargado de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y de garantizar la convivencia pacífica de los ciudadanos. No obstante, ambas instituciones conforman la Fuerza Pública, lo que implica que comparten tres características esenciales: son cuerpos no deliberantes, por lo que sus miembros tienen prohibido participar en política, votar, sindicalizarse u organizarse al margen de la jerarquía institucional; están obligados a obedecer las órdenes de sus superiores inmediatos; y sus integrantes gozan de un fuero especial, lo que significa que no responden ante la justicia penal ordinaria, sino ante tribunales conformados por miembros activos o en retiro de sus propias corporaciones (Constitución Política de Colombia, artículos 219 y 221; Jiménez y Turizo, 2011).

Otro factor fundamental que mantiene la militarización es la autonomía operativa de los militares. Esta autonomía se ha basado históricamente en un acuerdo informal conocido como la doctrina Lleras Camargo, cuyo origen se remonta al discurso pronunciado el 9 de mayo de 1958 por el entonces presidente Alberto Lleras Camargo, poco después de un intento fallido de golpe de Estado. En dicho discurso, Lleras Camargo afirmaba que el país debía ser gobernado por civiles, no por militares, pero también advertía que los funcionarios civiles no debían intervenir en el funcionamiento interno de las fuerzas armadas. Esta fórmula implicó, en la práctica, una división tácita de funciones: los militares asumirían el control del orden público, especialmente en contextos de violencia y agitación social, mientras que los políticos se ocuparían de la gobernabilidad. Como consecuencia, se otorgó a las Fuerzas Militares una amplia autonomía en materia de seguridad, especialmente en

regiones periféricas del país, donde la presencia y supervisión civil ha sido históricamente limitada o inexistente (González Sánchez, 2022).

Según Grasa (2019), la Constitución de 1991 no logró resolver los problemas estructurales derivados de esa autonomía ni estableció un liderazgo civil efectivo sobre las tareas de seguridad y defensa. Este déficit no responde tanto a vacíos normativos, sino a la persistencia de la dualidad Lleras Camargo, que ha llevado a que los actores políticos civiles deleguen amplios márgenes de poder a los militares e incluso, en ocasiones, se subordinen a ellos. El mayor problema de esta dualidad radica en que no está codificada en ningún documento formal que pueda ser modificado o reformado: forma parte de la cultura política del país y representa, en consecuencia, un obstáculo estructural para la consolidación de la paz.

Grasa advierte que esta falta de voluntad para limitar la autonomía militar quedó reflejada en el Acuerdo de Paz de 2016, el cual no incluyó disposiciones sustantivas orientadas a una reforma profunda del sector seguridad. Esta omisión es especialmente preocupante si se considera que, históricamente, los mandos militares han mostrado reticencia a apoyar procesos de negociación y terminación del conflicto armado —una actitud que se replicó también durante las conversaciones que condujeron al acuerdo de 2016— (Comisión de la Verdad, 2022b).

La declaración a regímenes de excepción o estados de conmoción interior han sido herramientas clave para habilitar la participación militar en tareas de seguridad en Colombia. Hasta 1991, el gobierno recurrió con frecuencia a los estados de excepción como mecanismo legal para restringir derechos fundamentales y habilitar la intervención directa de los militares en asuntos de orden público. Posteriormente, durante la implementación de la política de Seguridad Democrática, esta lógica se reconfiguró a través del uso del estado de conmoción interior, una figura que permitió a las Fuerzas Militares desempeñar funciones propias de la Policía de manera regular.

Sin embargo, incluso si se limitara la aplicabilidad de estos mecanismos excepcionales, persiste un problema estructural: la Policía Nacional conserva una organización y doctrina operativa que se asemeja a la de las Fuerzas Militares. Esta similitud pone de relieve la necesidad de una reforma profunda que redefina el carácter y las funciones de la institución policial, orientándola hacia un enfoque verdaderamente civil y de proximidad ciudadana. A pesar de esta necesidad, las posibilidades de reforma han sido limitadas. Si bien la Constitución de 1991 establece con claridad la diferenciación entre las funciones militares y policiales, y

garantiza el control civil sobre las fuerzas armadas a través del Ministerio de Defensa, esta misma arquitectura institucional ha contribuido, en cierta medida, a mantener el *statu quo*. La adscripción de la Policía al Ministerio de Defensa, junto con la persistencia de lógicas de seguridad militarizadas, ha dificultado la implementación de transformaciones estructurales en el sector.

Expresiones recientes

Uno de los casos más recientes de declaración de una situación excepcional se dio durante la administración de Iván Duque, en el contexto de las movilizaciones sociales y el creciente descontento popular en Colombia en 2021. Amparado en la figura de la asistencia militar, el presidente desplegó más de 10,000 policías y 2,100 efectivos del Ejército en operativos de apoyo a los escuadrones antidisturbios, tan sólo en la ciudad de Cali, epicentro de muchas de las protestas. Esta estrategia tuvo consecuencias graves: se registraron 75 jóvenes asesinados, 28 víctimas de violencia sexual, 70 personas desaparecidas y 3,468 casos de violencia policial (Valencia y Moreno, 2022). Este episodio evidencia que, a pesar de los avances institucionales, aún existen amplios márgenes para utilizar a las fuerzas armadas en tareas vinculadas al control de la seguridad.

Actualmente, pese a los esfuerzos del último gobierno por implementar los Acuerdos de Paz, las fuerzas militares continúan actuando con relativa autonomía y mantienen un papel protagónico en la seguridad pública. Si bien la violencia se ha reducido parcialmente con la implementación de la política de Paz Total, muchas organizaciones armadas siguen activas —y algunas incluso se han fortalecido—, especialmente aquellas que se escindieron de grupos guerrilleros mayores. Ante este escenario, el Estado continúa recurriendo a las fuerzas armadas para hacer frente a estas amenazas, lo que ha generado situaciones contradictorias: mientras el gobierno negocia con ciertos actores armados, mantiene enfrentamientos con los mismos u otros grupos (International Crisis Group, 2025).

La militarización también se refleja en el liderazgo que ejercen las fuerzas armadas en operativos para enfrentar crisis de seguridad pública. Un caso reciente ocurrió en la región del Catatumbo, al noreste del país, donde se intensificaron los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados. En respuesta, el presidente suspendió las negociaciones de paz con dichas organizaciones y, mediante un decreto publicado el 21 de enero de 2025, anunció el nombramiento de un comandante militar encargado de liderar las operaciones de seguridad en la zona. Este comandante asumiría el control tanto de los cuerpos policiales como de los contingentes militares ya desplegados en la región (Torres, 2025).

El proceso de militarización en Colombia ha estado profundamente marcado por el conflicto armado interno, el cual persiste en diversas regiones del país. En este contexto, los esfuerzos del actual gobierno por alcanzar la paz mediante la negociación son un paso necesario hacia la desmilitarización de la seguridad pública. Sin embargo, dicha militarización sigue siendo una realidad, y persiste la falta de voluntad política para establecer un control civil efectivo sobre el sector de la seguridad.

Si bien la construcción de paz es una condición necesaria, no es suficiente para lograr la desmilitarización. Incluso en un escenario de acuerdos exitosos, el Estado deberá prever mecanismos que eviten un vacío de poder en los territorios actualmente ocupados por grupos armados ilegales. Para ello, será indispensable responder con instituciones civiles, fortalecidas y capacitadas, que garanticen el control territorial sin recurrir a las fuerzas militares.

2. Efectos de la militarización en la seguridad pública

Violencia letal

La estrategia de militarización de la seguridad no ha conducido a una reducción de la violencia en Colombia. Una muestra de ello es que, durante la política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe, entre 2002 y 2010, la violencia aumentó significativamente en todo el país. Entre 2002 y 2008, fueron asesinadas 14,000 personas y 2.4 millones de personas tuvieron que desplazarse internamente debido a la violencia, lo que convirtió a Colombia en el segundo país con mayor tasa de desplazamiento interno en el mundo, después de Sudán (Tamayo, 2015).

Mientras a nivel nacional las tasas de homicidio cayeron de 60 por cada 100,000 habitantes en 2002 a 25 en 2019, en algunas de las regiones donde se desmovilizó la guerrilla, los homicidios se duplicaron. En estos territorios, el vacío dejado por las FARC fue ocupado por grupos criminales y disidencias, que antes permanecían en un segundo plano (Niño y Castillo, 2022).

La violencia política también persiste. Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 hasta el 10 de febrero de 2025, se han registrado 1,726 asesinatos de líderes sociales, con un pico de 252 casos en 2020. Además, se han reportado 627 masacres con 2,298 víctimas y el asesinato de 448 firmantes del Acuerdo hasta el 12 de febrero de 2025 (INDEPAZ, 2025).

En los contextos urbanos, los efectos de la militarización de la seguridad también han sido negativos. Un estudio de Robert Blair y Michael Weintraub (2023) evaluó intervenciones policiales militarizadas en barrios de alta criminalidad en Cali. Utilizando un diseño basado

en el despliegue escalonado de patrullas, junto con encuestas a 10,000 residentes y entrevistas a observadores ciudadanos, los autores encontraron que dichas intervenciones no redujeron la delincuencia. Por el contrario, en algunos casos, los delitos aumentaron tras el retiro de las fuerzas. Las percepciones de seguridad tampoco mejoraron durante los operativos, y se registraron mayores violaciones a derechos humanos. Todo ello, además, con un alto costo económico (Blair y Weintraub, 2023).

Actualmente, las principales dinámicas de violencia en Colombia están ligadas al control de economías ilícitas por parte de grupos armados. En 2023, la tasa nacional de homicidios fue de 25.7 por cada 100,000 habitantes, apenas menor que la de 2022 (26.1). Sin embargo, en departamentos como San Andrés y Providencia (65.8), Putumayo (60.6) y Cauca (53.5), las cifras fueron considerablemente más altas. De acuerdo con las autoridades, esta violencia responde principalmente a disputas entre clanes familiares y facciones criminales que compiten por el control del narcotráfico y el tráfico de migrantes (InSight Crime, 2024).

A nivel nacional, la estrategia de Paz Total sí ha logrado ciertos avances. En 2024, por primera vez desde 2019, se redujo el número anual de eventos violentos perpetrados por grupos armados. Además, incluso en las regiones donde los enfrentamientos se mantuvieron, su letalidad hacia la población civil fue menor. No obstante, esta disminución también podría explicarse por el fortalecimiento de estos grupos en el ámbito local, lo que ha reducido su necesidad de recurrir a la violencia para consolidar el control territorial (Breda, 2024; 2025).

Paralelamente, la expansión de estos grupos es preocupante: el número de municipios con presencia armada aumentó de 342 en 2019 a 446 en 2023 (Breda, 2024; 2025). Así, aunque la *Paz Total* ha logrado disminuir algunos enfrentamientos, la ausencia de una alternativa sólida a la seguridad militarizada ha generado vacíos institucionales que han permitido a estos actores armados consolidarse aún más.¹⁸

Casos concretos de violación a los derechos humanos

En múltiples ocasiones, la población civil ha sufrido las consecuencias más graves de los operativos militarizados en el marco del conflicto interno en Colombia. Durante la implementación de la política de Seguridad Democrática, las violaciones a los derechos humanos y los abusos por parte del Estado se incrementaron notablemente. Un ejemplo emblemático fueron las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación” establecidas en los territorios más afectados por el conflicto. Bajo el argumento de recuperar la seguridad, estas zonas implicaron la restricción de derechos civiles, con controles estrictos a la movilidad, detenciones masivas y violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la

¹⁸ En la revisión de literatura se observa que el Acuerdo de Paz no contempló una reforma estructural al sector de seguridad, sino que se enfocó en abordar las múltiples dimensiones del conflicto para mitigar la inseguridad. Por ello, en lugar de atribuir la violencia actual únicamente a la militarización, consideramos que lo que realmente está fallando es la ausencia de una alternativa integral y efectiva para contener la violencia en el país.

población local. Durante este periodo, el número de violaciones cometidas por los militares aumentó significativamente, justificándose como parte de la lucha contrainsurgente contra las guerrillas (Tamayo, 2015).

En cuanto a ejecuciones extrajudiciales, entre 1997 y 2002 se registraron 669 casos atribuibles a las fuerzas estatales, cifra que aumentó a 1,122 entre julio de 2002 y diciembre de 2007 (Moreno Torres, 2012). Aunque el gobierno calificaba estos casos como incidentes aislados, la violencia estatal se concentró mayoritariamente en grupos vulnerables y en líderes sociales. En 2007, el 56.7% de las víctimas eran campesinos, el 6.2% agricultores y el 5.8% líderes comunales o sociales. Para 2008, los líderes sociales representaban el 14% de las víctimas, la población indígena aumentó de un 3% a 5.3%, y se incluyeron otros sectores vulnerables, como trabajadoras sexuales (3.5%) y personas con discapacidades físicas o mentales (1.8%) (Moreno Torres, 2012).

El caso más emblemático de esta problemática fue el escándalo de los falsos positivos. Durante el punto álgido de la Seguridad Democrática, el gobierno de Álvaro Uribe presentó las bajas en combate como un indicador de éxito. Para ello, se instauraron programas de incentivos que premiaban a los militares por el número de guerrilleros abatidos, incrementando la letalidad de sus operaciones. Esta dinámica derivó en la ejecución extrajudicial de civiles inocentes —muchos de sectores marginados— presentados falsamente como combatientes guerrilleros. Si bien hay evidencia de esta práctica desde 1988, su intensidad creció durante este periodo. Según la Jurisdicción Especial para la Paz, entre 2002 y 2008 se registraron 6,402 ejecuciones de este tipo (Comisión de la Verdad, 2022b).

Además, los operativos represivos afectaron con particular dureza a poblaciones marginadas, evidenciando la difusa frontera entre conflicto armado interno y seguridad pública durante la Seguridad Democrática. Un caso paradigmático es la Operación Orión en la Comuna 13 de Medellín. Esta zona, que albergaba al 6% de la población de la ciudad en 2002, había sido escenario de asentamientos irregulares y control territorial disputado por grupos del ELN y autodefensas desde 2000 (Comisión de la Verdad, 2022b). El 16 de octubre de 2002, el gobierno de Uribe calificó la situación como una amenaza a la seguridad nacional y orden interno, ordenando la Operación Orión, un operativo conjunto de tres meses en el que militares, policías y grupos encapuchados intervinieron de manera indiscriminada. Se realizaron detenciones masivas, muchas basadas en señalamientos de informantes, y se reportaron ejecuciones extrajudiciales cometidas por grupos paramilitares. La operación limitó severamente el acceso a bienes y servicios, forzando el desplazamiento de numerosas familias (Valencia Londoño y Nateras González, 2022).

Más recientemente, durante el Paro Nacional y las protestas sociales de 2021, el gobierno de Iván Duque recurrió a la figura de la asistencia militar para enfrentar las movilizaciones. El Grupo de Operativos Especiales del Ejército apoyó a las fuerzas antidisturbios en

detenciones arbitrarias, ataques a civiles y allanamientos, focalizando su violencia especialmente en población joven y racializada. El saldo oficial incluye 44 asesinatos con presunta autoría estatal, 83 víctimas de violencia ocular, 28 casos de violencia sexual, 70 personas desaparecidas, 1,832 detenciones arbitrarias y 3,468 casos de violencia policial (INDEPAZ y Temblores ONG, 2021).

En el gobierno de Gustavo Petro, se han iniciado procesos judiciales contra miembros del Ejército por abusos, como el caso de 24 militares investigados por el homicidio de 11 personas en Putumayo. Las denuncias por violaciones a derechos humanos han disminuido, pero aún persisten retos importantes, como la falta de reformas para limitar la jurisdicción militar, que históricamente ha protegido a los militares. La situación de defensores de derechos humanos y territoriales sigue siendo crítica, con 138 homicidios entre enero y agosto de 2024. Así, aunque las violaciones atribuibles a las fuerzas militares han descendido, otros grupos armados continúan generando inseguridad para la población civil (Human Rights Watch, 2025).

Finalmente, otros efectos de la militarización que no se han abordado en detalle, pero que resultan cruciales, incluyen:

- La criminalización de la protesta social mediante el uso indiscriminado del concepto de “enemigo interno”, que facilita violaciones a los derechos humanos de poblaciones marginadas.
- La legitimación estatal de grupos paramilitares y autodefensas, autores de graves violaciones a derechos humanos.
- El aumento de la autonomía militar para definir las políticas de seguridad, especialmente durante la Seguridad Democrática y el periodo de los falsos positivos.
- La implementación de indicadores de éxito que generan consecuencias perversas en la política de seguridad.
- El uso de la jurisdicción militar para garantizar impunidad en casos de violaciones a derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas.

El Salvador

1. Expresiones de la militarización en la seguridad pública.

Contexto histórico

Desde 1931, El Salvador tuvo distintos gobiernos militares que encabezaron el gobierno y se turnaban el poder por medio de una combinación de elecciones arregladas y golpes de Estado. La influencia de las fuerzas armadas en la conducción del sistema político era prácticamente absoluta. Aunque los militares afirmaban gobernar en defensa de la democracia y la república, en la práctica utilizaron la fuerza para reprimir cualquier forma de oposición política, marginando no solo a los grupos de izquierda, sino también a sectores moderados como los demócrata-cristianos y otras corrientes reformistas. Para 1979, el general Carlos Humberto Romero presidía el país con el respaldo del Partido de Conciliación Nacional, en un contexto de creciente descontento social. A la oposición tradicional se sumaban sectores de la sociedad civil, movimientos insurgentes radicalizados ante el cierre de canales democráticos, miembros de la Iglesia católica, e incluso parte de las propias fuerzas armadas (Béjar, 1992).

En este contexto, en octubre de 1979, un grupo de militares jóvenes conocido como la Juventud Militar, descontentos con la conducción del país, lideró un golpe de Estado que derrocó al general Romero. Este movimiento buscaba instaurar un gobierno que respondiera a las crecientes demandas sociales. En el poder, formaron una coalición cívico-militar que logró impulsar algunas reformas importantes, como la reforma agraria. Sin embargo, el nuevo gobierno fue incapaz de alcanzar un consenso sobre cómo atender de manera efectiva las exigencias populares (Walter y Argueta, 2020). Por ello, el régimen continuó excluyendo a los sectores de izquierda de la participación política y orientó su accionar bajo los lineamientos de la doctrina de seguridad nacional, en la cual la eliminación del adversario interno —identificado como enemigo político— se convirtió en una prioridad central del Estado.

Como resultado, muchas de las organizaciones político-militares que ya existían decidieron articularse en una ofensiva conjunta contra el nuevo gobierno. En octubre de 1980, cinco de las principales agrupaciones guerrilleras se unieron para conformar el Frente Farabundo

Martí para la Liberación Nacional (FMLN), una alianza con el objetivo de derrocar al régimen y establecer un gobierno socialista de orientación revolucionaria. Este fue el punto de partida de una guerra civil entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, un conflicto que se extendió durante toda la década de 1980. En este contexto, las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) desplegaron una estrategia basada en la represión y la violencia política, no solo contra combatientes insurgentes, sino también contra la población civil, especialmente aquella sospechosa de simpatizar con la guerrilla. Durante el conflicto, las FAES adoptaron tácticas de contrainsurgencia inspiradas en la doctrina de seguridad nacional y ampliaron significativamente su capacidad operativa, gracias al entrenamiento, financiamiento y apoyo logístico brindado por Estados Unidos (Valenilla, 2023).

Para 1989, la guerra civil en El Salvador había provocado consecuencias devastadoras en el país, tanto en términos sociales como económicos. Al mismo tiempo, el contexto internacional comenzaba a transformarse, y tanto el gobierno como el FMLN reconocían las limitaciones y el alto costo de seguir buscando una solución armada al conflicto.

En este escenario, México se ofreció como país facilitador para convocar a ambas partes a una mesa de negociación.¹⁹ Este proceso permitió avanzar hacia un consenso en torno a los temas clave para poner fin al conflicto. Entre los principales puntos se incluyeron la redistribución de tierras, reformas constitucionales en materia militar, electoral y de derechos humanos, así como el reconocimiento del FMLN como actor político legítimo. Estos acuerdos iniciales quedaron recogidos en un primer documento firmado en abril de 1991. Aunque al principio hubo resistencia, especialmente en torno a la reforma del aparato militar, una vez superados estos obstáculos, ambas partes firmaron el Acuerdo de Chapultepec el 16 de enero de 1992, marcando oficialmente el fin del conflicto armado (Benítez Manaut, 2022).

Para 1992, cuando finalizó el conflicto armado, las fuerzas estatales eran responsables de la mayoría de los actos de violencia cometidos contra la población civil. Según el Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, la guerra civil dejó un saldo de aproximadamente 75,000 personas muertas y 10,000 desapariciones forzadas. Al cierre del conflicto, el 95% de las denuncias por violaciones graves a los derechos humanos se atribuían a las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), a cuerpos de seguridad del Estado y a grupos paramilitares vinculados al gobierno (ONU, 1992).

¹⁹ Los acuerdos de paz se firmaron en México debido a que el país ofrecía un contexto político y diplomático que generaba confianza en ambas partes del conflicto. Por un lado, el gobierno mexicano mantenía una postura crítica frente a los regímenes militares de la región y simpatizaba con algunas de las demandas del FMLN. De hecho, desde 1980 había reconocido al Frente Democrático Revolucionario, una alianza entre el FMLN y organizaciones socialdemócratas y socialcristianas. Por otro lado, México también tenía un interés estratégico en promover una salida pacífica al conflicto, en línea con su visión de seguridad regional. Además, durante la década de 1980, México ya había desempeñado un papel activo en la búsqueda de soluciones negociadas en América Central, como lo demostró su participación en la creación del Grupo Contadora, una iniciativa diplomática orientada a la resolución pacífica de los conflictos armados en la región (Benítez Manaut 2022).

La transición democrática permitió la incorporación del FMLN como partido político legal, y con ello se inició la construcción de un nuevo sistema institucional orientado a limitar la influencia de las FAES en la vida pública nacional. Este proceso no sólo implicó el desarrollo de instituciones civiles capaces de asumir funciones que antes eran monopolizadas por los militares, sino también una transformación profunda del papel del sector castrense. Uno de los principales desafíos fue redefinir los objetivos y atribuciones de unas fuerzas armadas que seguían siendo poderosas y cuya doctrina, heredada del conflicto, había justificado su intervención en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional, desde la seguridad hasta la política interna (Aguilar, 2023).

La seguridad pública fue una de las áreas donde más claramente se evidenciaron las dificultades del proceso de democratización. Durante gran parte del siglo XX, los militares habían ejercido un control directo sobre los cuerpos policiales, tanto rurales como urbanos, y la función de garantizar la seguridad interior estuvo estrechamente vinculada a la persecución de opositores políticos bajo el argumento del mantenimiento del orden interno (Béjar, 1992). Esto no solo consolidó un control militar sobre la seguridad pública, sino que también fomentó una cultura institucional en las fuerzas de seguridad centrada en la represión y el combate político, elementos profundamente arraigados que debían transformarse con la construcción de nuevas doctrinas tras los Acuerdos de Paz.

Como parte del proceso de paz, se impulsaron reformas constitucionales para establecer una separación clara entre las fuerzas armadas y las tareas de seguridad pública. Se desmantelaron los cuerpos policiales heredados del conflicto, se redujo la participación militar en funciones de orden interno y se creó la Policía Nacional Civil (PNC), una fuerza civil adscrita al Ministerio de Gobernación. Además, se establecieron nuevas instituciones civiles para encargarse de tareas estratégicas, como el Organismo de Inteligencia del Estado. La Constitución fue reformada para reconocer explícitamente que la seguridad es responsabilidad de autoridades civiles, y se redujo el tamaño del Ejército como parte de un esfuerzo por limitar su rol político (Amaya, 2012).

No obstante, se conservaron ciertos mecanismos que permitían una participación excepcional de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. El artículo 168 de la Constitución, por ejemplo, faculta al presidente de la República a disponer de la fuerza armada en funciones de seguridad interna de forma “excepcional y temporal”. Esta ambigüedad fue utilizada desde el inicio del periodo post conflicto, como en el caso del presidente Alfredo Cristiani, quien en 1992 autorizó a los militares a patrullar las zonas cafetaleras del país, inaugurando una práctica que persistiría en gobiernos posteriores (Amaya, 2012).

Lamentablemente, a pesar de las reformas orientadas a construir cuerpos policiales civiles, la década de 1990 no significó una salida efectiva de los militares de la vida política y de seguridad en El Salvador. Durante este período, los problemas de inseguridad comenzaron

a agravarse, en particular debido al crecimiento de las pandillas. Estos grupos se originaron en comunidades centroamericanas radicadas en California, Estados Unidos, integradas por jóvenes cuyas familias habían emigrado huyendo de la violencia de la guerra civil. Sin embargo, la exclusión social, la discriminación y las condiciones precarias en que vivían propiciaron la formación de pandillas violentas con estructuras jerárquicas e identidades forjadas en la confrontación con otros grupos rivales. A partir de la década de 1990, muchos de estos jóvenes fueron deportados en masa a El Salvador, donde comenzaron a replicar las estructuras, símbolos y dinámicas de las pandillas que habían conocido en Estados Unidos (Sampó, 2009).

Sin embargo, el fenómeno no fue considerado una prioridad por los sucesivos gobiernos hasta junio de 2003, cuando el entonces presidente Francisco Flores declaró a las pandillas una amenaza a la seguridad nacional e implementó el Plan Mano Dura. Este plan introdujo las llamadas *Leyes Antimara*, que otorgaban facultades extraordinarias a las autoridades para detener jóvenes únicamente por su apariencia física, tatuajes o lugar de residencia, sin necesidad de pruebas sólidas. Además, permitía el despliegue de efectivos militares en operativos conjuntos con la Policía Nacional Civil en todo el país (Walter y Argueta, 2020).

El Plan Mano Dura también marcó un giro discursivo importante, al presentar a las pandillas como un “enemigo único” responsable del aumento de la violencia, lo cual justificaba una respuesta militarizada del Estado. Esta retórica consolidó la idea de que el problema debía enfrentarse exclusivamente por la fuerza, lo que legitimó la presencia de los militares en tareas de seguridad pública y debilitó aún más los principios de control civil establecidos tras los Acuerdos de Paz (Walter y Argueta, 2020).

De acuerdo con Aguilar (2019), la entrada del tema de las pandillas en el debate público no respondió a un aumento real en la violencia ni a una mayor capacidad operativa de estos grupos, sino que obedeció principalmente a una lógica político-electoral. En 2003, los niveles de homicidio habían disminuido en comparación con años anteriores y las estadísticas oficiales mostraban que solo una minoría de los delitos podían atribuirse directamente a las pandillas. En ese contexto, el gobierno sobredimensionó la amenaza que representaban las pandillas, presentándolas como un peligro inminente para la seguridad nacional.

Este discurso respondió también a un momento de desgaste político tanto para el presidente Francisco Flores como para el partido ARENA, cuya imagen se encontraba debilitada por la implementación de políticas económicas impopulares. Con miras a las elecciones presidenciales de 2004, el gobierno apostó por una estrategia de mano dura como mecanismo para repositionarse políticamente. La implementación del Plan Mano Dura ofreció al Ejecutivo una aparente victoria frente a un enemigo claro y visible: las pandillas. Aunque la estrategia fracasaría a corto, mediano y largo plazo en términos de reducción de la violencia, resultó efectiva en el plano electoral: mejoró la imagen del

presidente y allanó el camino para el triunfo de Antonio Saca, candidato de ARENA, quien ganó las elecciones con una promesa de continuidad en las políticas de seguridad (Aguilar, 2019).

Pese a la ausencia de logros tangibles en materia de seguridad pública y a la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de las leyes que habilitaban la militarización, el Plan Mano Dura marcó un punto de inflexión. Demostró el respaldo popular que podían generar las políticas punitivas y militarizadas, lo que motivó a los gobiernos posteriores a replicarlas (Aguilar, 2019).

Siguiendo sobre esa línea, el presidente Antonio Saca anunció el Plan Súper Mano Dura el 30 de agosto de 2004, con el objetivo de reforzar la estrategia anterior. Esta nueva fase incorporó el fortalecimiento de las investigaciones para lograr condenas, además de medidas de prevención y rehabilitación. En la práctica, las detenciones masivas y arbitrarias continuaron, mientras que los programas de prevención recibieron escaso apoyo estatal. A esto se sumó una participación más activa y directa de las fuerzas armadas, que ya no solo patrullaban calles, sino que también realizaban operativos, inspecciones y detenciones (Aguilar, 2019). Para 2009, los resultados eran evidentes: los niveles de violencia seguían en aumento, las pandillas se habían fortalecido y el sistema penitenciario se encontraba colapsado.

El triunfo en ese año del presidente Mauricio Funes, del FMLN, dio esperanzas para un cambio en el país. El partido había sido históricamente crítico de la militarización y del enfoque represivo en materia de seguridad, y durante su campaña Funes propuso una estrategia integral centrada en el control, la prevención, la reinserción, el apoyo a víctimas y la reforma legal. Sin embargo, ya en el gobierno, abandonó esta visión y optó por una expansión sin precedentes del rol de los militares en seguridad pública. Durante su mandato, el número de efectivos militares desplegados en tareas de seguridad pasó de 1,975 en 2008 a 7,900 en 2014. Además, las fuerzas armadas comenzaron a participar en tareas específicas, como el combate al contrabando de armas, drogas, vehículos y personas; la vigilancia en el transporte público; y el control de centros penitenciarios. Esta última función representó un retroceso significativo, al devolver a los militares una responsabilidad que se había intentado retirarles durante el proceso de transición democrática, cuando se buscó establecer un sistema penitenciario bajo control civil (Aguilar, 2016).

El gobierno también impulsó una tregua con los líderes de las principales pandillas, a quienes ofreció beneficios y privilegios carcelarios a cambio de una reducción en los homicidios. Esta iniciativa, sin embargo, fue altamente impopular, se negoció sin transparencia y al margen de la ciudadanía, no logró disminuir otros delitos violentos — como la extorsión — y terminó colapsando en 2014. Aunque el gobierno de Funes negó

oficialmente su participación, una investigación periodística de *El Faro* confirmó posteriormente su involucramiento directo en las negociaciones (Hernández-Anzora, 2016).

El siguiente presidente, Salvador Sánchez Cerén, del FMLN, asumió el poder en 2014 y mantuvo una línea similar a la de su antecesor, aunque durante su período (2014-2019) el FMLN contó con una mayor presencia electoral en el país. En campaña, Sánchez Cerén prometió un cambio hacia una política de seguridad más integral; sin embargo, una vez en el gobierno no implementó este enfoque y continuó tratando a las pandillas como un enemigo interno que debía ser confrontado con mano dura. Su administración declaró a las pandillas como grupos terroristas, aplicó medidas contra sus líderes y creó grupos élite conformados por militares y policías para combatirlas. Estas acciones intensificaron la violencia estatal, deshumanizaron a este "enemigo interno" y facilitaron la aparición de grupos de exterminio que, actuando de manera extralegal, abusaron de la población civil y agravaron la crisis de violencia en el país (Martínez Reyes y Navarro Pérez, 2021).

En 2019, Nayib Bukele llegó a la presidencia rompiendo con el tradicional sistema bipartidista de El Salvador. Aunque había militado en el FMLN, su candidatura fue independiente y no contó con el respaldo de ninguno de los dos partidos dominantes. Desde el inicio de su mandato, presentó un ambicioso Plan de Control Territorial que incluía, entre otras medidas, un despliegue masivo de militares y policías por todo el país, la declaración de estados de emergencia en varias prisiones, y una inversión significativa para modernizar tanto a las fuerzas armadas como a la PNC.

Para financiar este plan, Bukele propuso un crédito de 109 millones de dólares ante el Banco Centroamericano de Integración Económica, pero la Asamblea Legislativa rechazó la iniciativa. En respuesta, el 9 de febrero de 2020, el presidente irrumpió en la sede de la Asamblea acompañado por militares y policías, presionando a los legisladores para aprobar el préstamo. Aunque la propuesta no fue aprobada, este hecho marcó un punto de quiebre en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, que se deterioró aún más en los meses siguientes, mientras Bukele consolidaba su popularidad entre la ciudadanía (Walter y Argueta, 2020).

Durante la pandemia, Bukele decretó un cierre nacional y ordenó a las autoridades arrestar a quienes violaran esta medida. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró ilegales estas detenciones, pero el gobierno desobedeció la resolución, intensificando las tensiones entre los poderes del Estado. En las elecciones legislativas de febrero de 2021, Nuevas Ideas, el partido de Bukele y sus aliados, capitalizaron su popularidad y obtuvieron 56 de los 84 escaños en la Asamblea Legislativa, lo que les permitió destituir a los cinco magistrados de la CSJ que habían emitido fallos en su contra, así como al fiscal general, quien investigaba al gobierno por posibles casos de corrupción (Moalic, 2021).

El 27 de marzo de 2022, tras un repunte en los homicidios, Bukele decretó un régimen de excepción que suspendió cuatro derechos constitucionales: el límite de tiempo en las detenciones, el derecho a la defensa en las primeras diligencias, la libertad de asociación y reunión, y la inviolabilidad del domicilio. En la práctica, esto otorgó a las autoridades la facultad de detener a personas bajo la mera sospecha de pertenecer a una pandilla y mantenerlas privadas de libertad por períodos indefinidos. Debido a la saturación del sistema judicial, se llevaron a cabo audiencias masivas donde el Estado acusaba a cientos de personas simultáneamente sin garantizar el derecho a la defensa, la presunción de inocencia ni el debido proceso (Cristosal, 2023).

El peso político de los militares en El Salvador es un elemento indisociable de los procesos de militarización, militarismo y securitización de la agenda política que se han sucedido desde mediados del siglo pasado. Su participación en la seguridad pública y la conducción de otras actividades gubernamentales no es nueva, pues ésta era la realidad en la etapa previa e inmediatamente anterior a la guerra civil. Sin embargo, el retorno actual a esa militarización y a esa expansión del militarismo civil preocupa porque El Salvador sí había realizado un proceso al menos nominal de desmilitarización de su aparato estatal y se había comprometido a atender las causas estructurales del descontento social y la inseguridad. Dicho compromiso, roto por las lógicas electorales del mantenimiento del poder, fue sustituido por una serie de políticas punitivistas que no solucionaron la violencia ni la inseguridad, pero sí proveyeron a los civiles y al electorado de enemigos tangibles a los que eliminar.

Instrumentos que sustentan la militarización

Aunque la transición buscó limitar significativamente la participación de los militares en la seguridad pública y establecer que esta responsabilidad correspondía a las autoridades civiles, también contempló mecanismos que permitían la intervención militar en dichas tareas. En particular, el artículo 168 de la Constitución facultó al presidente para emplear a las fuerzas armadas en funciones de seguridad cuando se hubieran “agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública.” Aunque esta disposición estaba pensada como una medida excepcional, desde los primeros años de la posguerra los militares participaron en planes de patrullaje en carreteras y zonas rurales, justificando su intervención en la supuesta incapacidad de la recién creada PNC.

A partir de 1995, se establecieron los Grupos de Tarea Conjunta, que integraban fuerzas policiales y militares con el objetivo de aumentar la presencia estatal mientras se completaba la consolidación de la PNC. No obstante, este proceso se extendió repetidamente, y el retorno definitivo de los militares a los cuarteles se postergó debido a la fragilidad institucional de las autoridades civiles y al incremento de la delincuencia. Por tratarse de medidas excepcionales, no existía una normativa clara que regulara la actuación militar en estas funciones (Amaya, 2012).

Según Aguilar (2023), durante el periodo 1992-2009 el país experimentó un proceso de “remilitarización por decreto”. En esta etapa, los presidentes inicialmente limitaron la participación militar a tareas de apoyo y patrullajes preventivos. Sin embargo, un punto de inflexión se dio con la administración de Mauricio Funes, que no solo incrementó la presencia militar en seguridad pública, sino que también amplió la autonomía y facultades de las fuerzas armadas en este ámbito. Entre octubre de 2009 y marzo de 2014, se emitieron siete decretos ejecutivos y uno legislativo que fortalecieron estas capacidades, además de crearse 19 nuevas Fuerzas de Tarea con mayor autonomía operativa. El gobierno de Salvador Sánchez Cerén continuó esta tendencia, formando batallones dentro de las Fuerzas Armadas con el mandato específico de desempeñar funciones de seguridad pública (Aguilar, 2019).

Bajo el régimen de excepción declarado por Nayib Bukele, esta militarización por decreto se ha profundizado, acompañada de un aumento sustancial en el número de militares desplegados en tareas de seguridad. Desde la instauración del régimen, el gobierno ha aprobado al menos 30 decretos legislativos que modifican diversas leyes para facilitar las detenciones, fortalecer la guerra contra las pandillas y ampliar la participación militar en estos operativos (Aguilar, 2023).

Además, se ha impuesto un sistema de excepciones que justifica la persecución y el trato diferenciado hacia personas sospechosas de pertenecer a pandillas. Este sistema, enmarcado en lo que se conoce como “derecho penal del enemigo”, se centra en castigar a individuos no por hechos específicos, sino por su presunta identidad (Muñoz Conde, 2010). Basándose en que las pandillas han sido declaradas organizaciones terroristas, el gobierno ha aplicado estándares procesales distintos para estos casos y ha legitimado el uso excesivo de la fuerza por parte de los militares al considerar que están enfrentando a un enemigo de la nación (Cristosal, 2023).

En términos institucionales, la militarización en El Salvador se ha sustentado en medidas que autorizan la participación de los militares de manera “excepcional”, pero que en la práctica se prorrogan de forma indefinida. Un ejemplo claro son los

Grupos de Tarea Conjunta, creados originalmente para compensar la limitada capacidad de la incipiente PNC y que, en principio, se restringían a labores de patrullaje. Sin embargo, con la adopción de enfoques punitivos como la política de Mano Dura, estas medidas dejaron de ser una excepción para convertirse en la norma, mientras los presidentes emitían decretos para ampliar el rol militar en estas funciones. Bajo la administración de Bukele, esta dinámica ha continuado, instaurando un sistema de excepción para perseguir a las pandillas, legitimar la intervención militar en dichas tareas y, como se detalla en la siguiente sección, promover sucesivas prórrogas del estado de excepción

Expresiones recientes de la militarización

Aunque la militarización de la seguridad comenzó en años anteriores, la llegada de Bukele al poder marcó una nueva fase en este proceso. Los Acuerdos de Paz establecieron explícitamente que la seguridad nacional correspondía a las fuerzas armadas, mientras que la seguridad pública debía estar a cargo de la PNC. A pesar de las áreas de mejora pendientes en la PNC, existía una orientación clara hacia la consolidación de un cuerpo policial civil profesional. Asimismo, se crearon instituciones como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), encargada de supervisar y garantizar el respeto a los derechos humanos en las actuaciones de las fuerzas de seguridad.

Uno de los ejemplos más evidentes de este proceso ha sido el fortalecimiento presupuestario de las fuerzas armadas. En años recientes, se ha observado un aumento considerable en el presupuesto asignado a los militares: 195 millones en 2020, 256.7 millones en 2022 y un presupuesto proyectado de 314.4 millones de dólares para 2025 (López, 2024).

Paralelamente, la PNC también ha sido permeada por una visión cada vez más militarizada de la seguridad, lo que ha provocado un cambio significativo en sus prácticas operativas. Este giro se ha manifestado en un uso más letal de la fuerza y en una lógica de confrontación que se asemeja más al combate militar que a la labor policial (ver *infra*).

Asimismo, incluso antes del establecimiento del régimen de excepción, el gobierno ya había comenzado a debilitar la autonomía de la PDDH, aparentemente con el propósito de neutralizar su función de control frente a los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad. La actual procuradora, Raquel Caballero, ya había ocupado el cargo entre 2016 y 2019, y en ese periodo fue señalada por activistas como el abogado Henri Fino de instrumentalizar la institución con fines políticos, particularmente para perseguir a opositores del FMLN. Durante su segundo mandato, bajo el gobierno de Bukele, estas prácticas se han intensificado. Entre diciembre de 2024 y febrero de 2025, su gestión facilitó el despido de más de cien funcionarios públicos, muchos de los cuales habían documentado abusos por parte del Estado (Ayala, 2025).

Durante el segundo mandato de Bukele, miles de personas han sido detenidas arbitrariamente por las fuerzas armadas bajo la presunción de ser pandilleros o colaboradores. Apoyado en un discurso que presenta a las pandillas como un “enemigo único”, el gobierno ha justificado la imposición de un régimen de excepción que permite el uso extendido de la fuerza militar y la instauración de un estado de guerra en todo el país. Diversas organizaciones han documentado violaciones graves a los derechos humanos, incluidas detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas y muertes bajo custodia. Además, las detenciones han sido utilizadas de forma propagandística en las redes oficiales de la presidencia, las fuerzas armadas y la fiscalía, como muestra del control territorial y la capacidad de fuerza del gobierno (Amnistía Internacional, 2023b).

A finales de 2021, el presidente Bukele ordenó un incremento de 40,000 efectivos en las fuerzas armadas como parte del fortalecimiento del Plan Control Territorial. Esta decisión supuso una reducción en los tiempos y costos de formación militar, con el objetivo de aumentar rápidamente la presencia de soldados en tareas de seguridad pública. A diferencia de los gobiernos anteriores, donde la participación militar se daba principalmente a través de grupos especializados como las Fuerzas de Tarea, bajo Bukele esta participación se ha extendido a otras ramas de las fuerzas armadas, lo que indica un mayor grado de autonomía castrense y un control militar más amplio sobre la seguridad interna (Aguilar, 2023).

En paralelo, Bukele ha promovido reformas constitucionales para permitir su reelección y ha intensificado la persecución de opositores críticos del régimen de excepción (Méndez Dardón, 2024). Desde entonces, la militarización de la seguridad pública ha seguido profundizándose. El 4 de diciembre de 2024, el presidente emitió un Decreto Ejecutivo que autoriza a los militares a continuar participando en tareas de seguridad pública hasta el 31 de diciembre de 2025. Posteriormente, el 3 de julio de 2025, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva prórroga del régimen de excepción, que suspende derechos fundamentales como la libertad de asociación, el acceso a la defensa legal y el derecho a audiencia judicial en un plazo razonable. Aunque constitucionalmente el régimen de excepción no puede extenderse más allá de 30 días, la Asamblea ha aprobado ya 40 prórrogas consecutivas (Alemán, 2025).

El caso salvadoreño plantea uno de los mayores desafíos para gobiernos con agendas democráticas y progresistas: cómo responder eficazmente a los problemas inmediatos de criminalidad sin recurrir a medidas que debiliten el estado de derecho. La demanda social por respuestas contundentes suele eclipsar propuestas centradas en la prevención, la justicia y los derechos humanos. Salir del paradigma militarista no sólo requiere voluntad política, sino

también una estrategia integral capaz de ofrecer resultados concretos en seguridad, fortalecer instituciones civiles y reconstruir la confianza ciudadana en mecanismos democráticos de control y justicia.

2. Efectos de la militarización en la seguridad pública

Violencia letal

En 2002, el país registró 2,346 homicidios, con una tasa de 32 por cada 100,000 habitantes. Para 2008, cinco años después del inicio de estas políticas, los homicidios aumentaron a 3,179 y la tasa alcanzó los 51.7 por cada 100,000 habitantes. Este incremento fue especialmente marcado en la población joven: entre 2002 y 2006, los homicidios de personas entre 10 y 29 años pasaron de representar el 56.7 % al 62.2 % del total nacional (Aguilar, 2019). Es decir, durante el periodo en que se aplicaron políticas punitivas dirigidas principalmente a los jóvenes, fueron precisamente ellos quienes sufrieron un mayor impacto en términos de letalidad.

Al mismo tiempo, y en contra del discurso oficial, no existía evidencia sólida que respaldara la afirmación de que la mayoría de los homicidios eran cometidos por las pandillas. Aunque el gobierno sostenía públicamente que el 75 % de los homicidios eran atribuibles a estos grupos, las cifras oficiales del Centro de Operaciones y Servicios de la PNC únicamente les atribuían el 30.4 %, mientras que los registros de Medicina Legal apenas alcanzaban el 10 %. Además, un número considerable de las víctimas durante la implementación de estas políticas eran miembros de las propias pandillas. En 2005, por ejemplo, de los 3,761 homicidios registrados, 1,700 correspondían a pandilleros, según datos de la oficina del Plan Súper Mano Dura de la PNC (Aguilar, 2019).

Por otro lado, el enfoque de enfrentar a las pandillas como un “enemigo interno” y recurrir a estrategias de guerra no solo intensificó la violencia, sino que transformó profundamente el funcionamiento de estas organizaciones, empujándolas hacia delitos más complejos y lucrativos. Uno de los efectos más evidentes fue el auge de la extorsión, que se consolidó como una fuente clave de financiamiento para las pandillas, especialmente a partir de 2005, cuando el encarcelamiento masivo de sus líderes las obligó a encontrar mecanismos alternativos para sostenerse económicamente. Esta dinámica se entrelazó con redes de impunidad preexistentes, en las que también participaban delincuentes comunes, estructuras criminales organizadas, empresarios e incluso agentes policiales. Un caso emblemático fue el de las extorsiones al sector del transporte público, muchas veces asociadas a disputas empresariales y prácticas de competencia desleal. Al atribuir la

totalidad del fenómeno de la violencia exclusivamente a las pandillas, el Estado redujo su capacidad para reconocer y enfrentar la complejidad de estas redes criminales más amplias (Aguilar, 2019).

De forma paralela, las políticas de Mano Dura y Súper Mano Dura profundizaron la exclusión social de los jóvenes vinculados a las pandillas, al marginarlos aún más de los sistemas educativo y laboral. Esta exclusión forzada provocó su desplazamiento hacia otras zonas del país, lo que contribuyó a la expansión territorial de las pandillas y al fortalecimiento de su control local. En ese contexto, las organizaciones criminales comenzaron a adoptar estructuras más jerárquicas y sofisticadas, con mecanismos de disciplina interna más estrictos. También implementaron rituales de iniciación más violentos, como el asesinato, con el objetivo de demostrar lealtad al grupo y prevenir la infiltración de agentes policiales (Aguilar, 2019).

Una dinámica similar se observó con las políticas implementadas por los gobiernos del FMLN. Entre 2009 y 2011, mientras se mantuvo una estrategia en línea con las administraciones anteriores, el país acumuló más de 12,000 homicidios, con un promedio de 14 asesinatos diarios. En 2012, los homicidios disminuyeron notablemente, algo que el gobierno intentó atribuir a una mejora en la aplicación de sus políticas de seguridad. Sin embargo, diversos expertos señalan que esta reducción se debió principalmente a la tregua pactada entre el gobierno y los líderes de las pandillas. Cuando dicha tregua colapsó en 2014, los niveles de violencia repuntaron de forma significativa y el gobierno retomó el enfoque militarizado. La decisión del presidente Mauricio Funes de continuar con estrategias basadas en la confrontación armada contra las pandillas desembocó en un incremento dramático de la violencia, alcanzando en 2015 el año más sangriento en la historia reciente del país, con 6,656 homicidios (Martínez Reyes y Navarro Pérez, 2021).

En 2015, la violencia alcanzó niveles extremos en El Salvador, registrando una de las tasas de homicidios más altas del mundo, con 103 por cada 100,000 habitantes. Aunque en los años posteriores se observó una tendencia a la baja, esta reducción no puede atribuirse de forma directa al éxito de las estrategias de seguridad implementadas. De hecho, Aguilar (2023) subraya que no existe una correlación clara entre la disminución de los homicidios y el incremento en el despliegue militar en el país.

Para 2018, el número anual de homicidios seguía siendo comparable al de los años previos a la tregua, lo que mantenía a El Salvador entre los países más violentos del mundo. Además, diversos factores dificultan establecer una relación causal entre las políticas represivas y la reducción de la violencia. Durante este periodo, los grupos criminales comenzaron a recurrir con mayor frecuencia al desmembramiento y ocultamiento de cuerpos, mientras que las denuncias por desapariciones forzadas aumentaron hasta alcanzar las 2,400 en 2018. Estas prácticas hacen que las cifras oficiales de homicidios no reflejen con precisión la magnitud real de la violencia (Aguilar, 2023).

Aguilar (2023) también sugiere que las reducciones en la violencia podrían deberse a un cambio en la forma de operar de las pandillas, que se han transformado en organizaciones criminales más empresariales, controlando y dosificando el uso de la violencia. Además, estas organizaciones habrían establecido acuerdos clientelares con actores políticos, especialmente en períodos electorales, para limitar la violencia durante esos momentos clave (Aguilar, 2023). Por lo tanto, resulta impreciso atribuir estas disminuciones únicamente a la mayor presencia militar en las calles o a la intensificación de la estrategia bélica contra las pandillas.

Durante la presidencia de Sánchez Cerén, se observó un aumento significativo en la violencia y la brutalidad por parte de los militares y las fuerzas de seguridad del Estado. Entre 2014 y 2019, la PNC reportó haber participado en 2,514 enfrentamientos armados contra pandillas, que dejaron un saldo de 2,025 víctimas, de las cuales el 97 % eran civiles o pandilleros. Un informe de la PDDH publicado en 2019 investigó 116 muertes derivadas de enfrentamientos con la PNC y halló indicios de tortura en un tercio de las víctimas, lo que sugiere que muchas de estas muertes fueron ejecuciones extrajudiciales más que enfrentamientos legítimos (Aguilar, 2023). Asimismo, en 2017 investigaciones periodísticas revelaron la existencia de grupos de exterminio de pandilleros dentro de las Fuerzas Especiales, integradas tanto por policías como por militares, cuya violencia no solo se dirigía a presuntos pandilleros sino también a sus familiares (Aguilar, 2019).

Más recientemente, el gobierno de Nayib Bukele intensificó la estrategia de represión militar contra las pandillas, implementando cambios que permiten el uso de fuerza letal por parte de los militares, con impactos drásticos en la violencia. Aunque el Ejecutivo atribuye a esta estrategia la reducción en la tasa de homicidios, persisten problemas graves como la falta de precisión en los datos, las desapariciones forzadas y la posible existencia de clientelismo. En particular, el régimen de excepción ha restringido el acceso a información sobre otros delitos violentos y ha modificado la forma de contabilizar los homicidios, excluyendo de las estadísticas a personas muertas en enfrentamientos entre autoridades y presuntos pandilleros, así como a quienes son hallados en fosas comunes. Además, las fuerzas armadas se han negado a publicar datos detallados sobre sus operativos, dificultando así la medición de la letalidad (Pappier, 2022). Por estas razones, resulta imposible conocer con certeza el verdadero impacto de esta estrategia en la reducción de homicidios y en la prevalencia de otros delitos, sin mencionar los efectos negativos sobre los derechos humanos, el debido proceso y la sobre población carcelaria que ha generado.

Por otro lado, los datos disponibles indican que bajo el estado de excepción la PNC incrementó la letalidad de sus operativos. Hasta octubre de 2023, un informe sobre ejecuciones y uso de fuerza letal registró 29 enfrentamientos armados en los que fallecieron 34 personas. Investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA) reportaron, hasta septiembre de 2023, 51 enfrentamientos con un saldo de 33 muertos. Estas cifras evidencian inconsistencias en la

información oficial, que desde octubre de 2023 la PNC declaró reservada por motivos de seguridad nacional. Sin embargo, se sabe que el índice de letalidad policial aumentó de 2.54 en 2019 a 3.78 en 2023, lo que indica un incremento en la ejecución de civiles por parte de las fuerzas de seguridad (Velásquez, Zelaya y Erazo, 2023).

Casos concretos de violaciones a derechos humanos

La militarización en El Salvador ha tenido efectos profundamente nocivos sobre los derechos humanos. Este proceso se refleja en graves abusos atribuidos a efectivos militares, que incluyen torturas, asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Desde 2010, la PDDH ha reportado un aumento significativo en las denuncias contra miembros de las fuerzas armadas por violaciones a los derechos humanos. En particular, a partir de 2015, las fuerzas armadas se convirtieron en la segunda institución con mayor número de denuncias en esta materia, solo superadas por la PNC. Entre 2009 y 2016, la PDDH recibió 1,121 denuncias contra militares, alcanzando un pico de 161 en 2015. Los casos denunciados involucran violaciones a la integridad personal, la seguridad y el derecho a la vida (Aguilar, 2023).

Desde la implementación inicial de las políticas Mano Dura y Súper Mano Dura entre 2003 y 2009, el sistema penitenciario salvadoreño se saturó gravemente debido al aumento masivo de detenciones. Antes de estas políticas, la población carcelaria era de aproximadamente 10,000 personas, de las cuales cerca de un tercio pertenecía a pandillas. Entre 2003 y 2009, el número de pandilleros encarcelados creció más del 140%, pasando de 3,053 a 7,555, y la población total en cárceles aumentó de 11,451 a 21,032. Este crecimiento acelerado provocó un severo hacinamiento, limitando la posibilidad de que los internos accedieran a programas de rehabilitación y agravando aún más la situación penitenciaria (Aguilar, 2019).

La situación empeoró notablemente con el régimen de excepción instaurado en 2022. Entre 2022 y 2023, se documentó la detención masiva de al menos 73,000 personas, muchas en condiciones de indefensión y violación de sus derechos procesales. La mayoría de estas detenciones ocurrieron durante redadas y, según testimonios recopilados por Amnistía Internacional (2023), con frecuencia se realizaban para cumplir cuotas diarias. Además, en numerosas ocasiones, los arrestos se fundamentaron en motivos discriminatorios, como tener tatuajes, contar con antecedentes o residir en zonas marginadas. En otros casos, la información para detener a una persona provenía de denuncias anónimas, en las que vecinos acusaban falsamente a otras personas de ser pandilleros o colaboradores (Amnistía Internacional, 2023).

Para finales de 2023, la población penitenciaria alcanzó un total de 104,747 personas, lo que sitúa a El Salvador con la tasa más alta del mundo, con 1,652.45 personas privadas de libertad por cada 100,000 habitantes. Las condiciones en las cárceles también se deterioraron considerablemente: el hacinamiento llegó al 235%, y la PDDH registró 903 víctimas de violaciones a derechos humanos dentro del sistema penitenciario, incluyendo tortura, tratos crueles, muerte y desaparición forzada. Mientras organizaciones como Socorro Jurídico Humanitario (SJH) reportaron 116 muertes de privados de libertad, y la PNC registró 34 fallecimientos en enfrentamientos dentro de cárceles, la PDDH sólo recibió 26 quejas por ejecuciones extrajudiciales (Velásquez, Zelaya y Erazo, 2023).

En este contexto, también se han documentado casos de desapariciones forzadas, donde las familias desconocen el paradero de las personas detenidas y las autoridades niegan haberlas arrestado. La magnitud de este fenómeno es difícil de dimensionar debido a la falta de transparencia. Ya antes del régimen de excepción, el problema era grave: el Comité Internacional de la Cruz Roja reportó 18,000 personas desaparecidas entre 2005 y 2019. Sin embargo, las cifras oficiales subestimaban el alcance real; en 2019 y 2020, por ejemplo, se reportaron 732 y 540 casos respectivamente, mientras que un informe de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) encontró 2,875 y 1,535 casos en esos mismos años (Amaya, 2024).

Entre 2019 y 2022, FESPAD registró 6,443 reportes de personas desaparecidas a partir de datos oficiales. No obstante, desde 2022, con la intensificación de la represión bajo el estado de excepción, la información sobre desapariciones y fosas clandestinas ha sido totalmente reservada, lo que impide analizar características y patrones de estos hechos. Ante esta opacidad, organizaciones civiles han desarrollado herramientas alternativas como el Registro Ciudadano de Personas Desaparecidas, en el que familiares y conocidos registran casos activos. Hasta el 15 de enero de 2025, este registro documentaba 17 casos activos, cifra que se espera crezca conforme se homologuen datos de diversas organizaciones (Sandoval, 2025).

Estos son solo algunos ejemplos de los múltiples efectos derivados de la militarización y la estrategia represiva en El Salvador. Otros impactos relevantes, aunque no abordados en detalle aquí, incluyen:

- El creciente rechazo de la población civil hacia las fuerzas de seguridad.
- Las alianzas clientelares y selectivas entre actores políticos y pandillas para mantener control social.
- La desarticulación del Poder Judicial.

México

1. Expresiones de la militarización en la seguridad pública.

Contexto histórico

El régimen constitucional vigente en México tiene sus raíces en la Revolución Mexicana de 1917. Debido a los orígenes militares del grupo revolucionario triunfante, todos los presidentes de México fueron generales del Ejército hasta 1946, año en que Miguel Alemán asumió la presidencia como el primer mandatario civil. Según Romero (2024), la interpretación más común de esta transición presidencial fue la desmilitarización del poder político, pues, según esta idea generalizada, las fuerzas armadas pasaron a ser un actor secundario y subordinado al poder civil.

Sin embargo, la llegada de Alemán al poder no implicó el desplazamiento de las fuerzas armadas a los márgenes de la vida pública. Al contrario, la transición de presidencias militares a civiles se consolidó precisamente mediante el establecimiento de “vínculos más o menos personales y de un sistema de prebendas resultado de negociaciones propias de las corporaciones” (Barrera, 2024). En este mismo sentido, Romero (2024), basándose en la evidencia presentada por el historiador Thomas Rath (2013), señala que en 1946 “se establecieron reglas tácitas para el encaje de la oficialidad de las fuerzas armadas en la nueva coalición de poder.” Este arreglo incluyó prerrogativas tanto formales como informales (incluido el control de mercados ilícitos), así como responsabilidades como “policía política y cuerpo represor del bandidaje y la insurrección política” (Romero, 2024).

Durante las décadas de 1960 y 1970, el Ejército mexicano desempeñó un papel central en la represión, la violencia y el control social ejercido por el Estado (Corte IDH, 2009; Mendoza García, 2011; Hirales Morán, 2017; Ovalle, 2019). El 2 de octubre de 1968, días antes del inicio de los Juegos Olímpicos de Verano en la Ciudad de México, el Ejército, junto al grupo paramilitar Batallón Olimpia, llevó a cabo una masacre de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco (Rosenberg, 2009). Durante esos años, en el marco de la Operación Cóndor, las fuerzas armadas también se dedicaron a la persecución de la insurrección rural, como la encabezada por Lucio Cabañas en Guerrero, así como al exterminio de plantíos de marihuana y amapola (Romero, 2024).

En el año 2000, Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones presidenciales, poniendo fin a más de 70 años de dominio ininterrumpido del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, a pesar de la oportunidad histórica que representaba, la llamada transición democrática no significó una reforma profunda en el sector de seguridad ni en las fuerzas armadas, ni mucho menos el inicio de un proceso de justicia transicional (Hirales Morán, 2017; Trejo y Ley, 2022; Romero 2024).²⁰

Durante el segundo gobierno del PAN, encabezado por Felipe Calderón, el proceso de militarización en México adquirió nuevas dimensiones y características. En diciembre de 2006, apenas días después de asumir la presidencia, Calderón optó por implementar una estrategia nacional de combate frontal al narcotráfico, centrada principalmente en operativos conjuntos (cívico-militares) y en el despliegue permanente de las fuerzas armadas en el territorio (Sánchez y Álvarez, 2022). Durante los gobiernos de Calderón (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el rol de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada fue permanente e intenso, sustituyendo las tareas de la policía y estando desplegadas en la mayoría del territorio nacional (Atuesta, 2018).

En 2018, la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), generó expectativas para el regreso de los militares a los cuarteles, ya que, como candidato presidencial y opositor, siempre fue crítico de las políticas de seguridad implementadas por Calderón y Peña Nieto (Sánchez y Álvarez, 2022). Sin embargo, su gobierno y partido acabarían impulsando cambios administrativos, legislativos y constitucionales que eventualmente extendieron y sedimentaron las dinámicas de militarización (ver *infra*).

El proceso de militarización mexicano se sostiene sobre tres pilares históricos clave. En primer lugar, una especie de desmilitarización simulada e inacabada tras el comienzo de las administraciones presidenciales civiles en 1946. En segundo lugar, la oportunidad perdida para llevar a cabo una reforma profunda y democrática a los sectores de seguridad y defensa con la salida del PRI del poder en el año 2000. Y, finalmente, el crecimiento progresivo de las dinámicas de militarización de la seguridad pública, que se inaugura en 2006 con la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” de Felipe Calderón.

²⁰ Romero (2024) incluso lanza la hipótesis de que el proceso de militarización vivido durante lo que va del siglo XXI es producto del error interpretativo de suponer unas fuerzas armadas completamente sometidas al poder civil. Este error, a su vez, llevó a que, en el proceso de reformas de finales del siglo XX, “no se incluyera la indispensable reforma militar.”

Instrumentos que sustentan la militarización

La Constitución Federal de 1857, en su artículo 122, dispuso que, “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.” Esta disposición refleja la postura de los liberales mexicanos del siglo XIX, quienes se oponían fuertemente tanto a los fueros militares como a los eclesiásticos, buscando reforzar la soberanía civil sobre las autoridades militares y religiosas (Cruz Barney, 2016).

En 1917, la Constitución surgida de la Revolución Mexicana retomó de manera textual la misma redacción en su artículo 129. Para 2024, este límite constitucional a las atribuciones de las fuerzas armadas de México había cumplido 167 años de vigencia.

El 30 de septiembre de 2024, último día del sexenio del presidente López Obrador, esta disposición fue modificada por primera vez en su historia. El artículo 129 constitucional pasó a estipular que, “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.” Como resultado directo, ahora basta con una ley ordinaria para que se considere constitucional la participación de las fuerzas armadas en funciones tradicionalmente civiles.²¹

Esta reforma constitucional, a su vez, modificó el carácter legal de la Guardia Nacional, integrándose formalmente como una fuerza armada dentro de la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional (González Rodríguez, 2024). Cabe recordar que la Guardia Nacional surgió apenas en 2019 como una institución civil, policial y profesional adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Reyes y Hernández, 2023).

Si bien la enmienda de 2024 representa el punto culminante de un extenso proceso de militarización del orden jurídico mexicano, este proceso ha estado respaldado por diversos instrumentos jurídicos a lo largo de los años. A continuación, se presenta una relación de los más relevantes:

En 1994, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, del PRI, se promulgó una ley que incorporó a los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).²² Esta inclusión fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por una minoría parlamentaria (Sánchez, 2020; Rosado, 2020; Ríos Figueroa, 2021; Cossío Díaz, 2024). En 1996, la SCJN declaró la validez de los artículos impugnados en la acción de inconstitucionalidad 1/96, bajo los siguientes argumentos:

²¹ El 5 de febrero de 2024, durante los festejos por el 107º aniversario de la Constitución de 1917, el presidente López Obrador anunció la presentación de 20 iniciativas de reforma constitucional y legal en distintas materias (López Ayllón *et al* 2024). Una de ellas era la reforma militar.

²² Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1. La seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado en su conjunto.
2. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea no pueden identificarse con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.
3. En tiempo de paz, las fuerzas armadas no pueden actuar *motu proprio* en funciones ajenas a la disciplina militar, pero sí pueden hacerlo cuando la autoridad civil pida su auxilio “de manera expresa, fundada y motivada, y su acción se ejecute con respeto a las garantías individuales (sic) (...).”
4. La autoridad legítima para realizar dicha solicitud es el Presidente de la República (Sánchez, 2020).

En 2005, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional (Sánchez, 2020; Cossío Díaz, 2024). De acuerdo con Madrazo (2014), esta legislación permitió que tanto el Ejército como la Marina tuvieran la posibilidad de intervenir en áreas de combate al narcotráfico, al prever que la delincuencia organizada –incluida la relacionada con los delitos contra la salud– amerita una respuesta reservada para las amenazas a la seguridad nacional.

En 2017, el Congreso emitió la Ley de Seguridad Interior con el objetivo de “terminar con la discusión sobre la existencia –o no– de un fundamento legal que faculta a las fuerzas armadas a intervenir en tareas de seguridad pública (...)" (Sánchez, 2020). Sin embargo, al año siguiente, la SCJN declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, argumentando, entre otras razones, que “bajo la fachada de normar la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, lo que en realidad hacía era regular una función de seguridad pública a cargo de las fuerzas armadas, en un verdadero fraude a la Constitución en sentido técnico (...)" (Zaldívar, 2018).

En marzo de 2019, ya en el sexenio de López Obrador, se aprobó la reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional. Aunque inicialmente el presidente tenía la intención de que la Guardia Nacional fuera una institución militar subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional, en ese momento su coalición parlamentaria no contaba con las mayorías calificadas necesarias para ello. Así, tras un compromiso entre oficialismo y oposición, la reforma estableció en el artículo 21 constitucional que "las instituciones de seguridad pública, incluida la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional." Además, se especificó que "la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional (...)."

No obstante, el problema surgió en el régimen transitorio. En primer lugar, porque el decreto de reforma determinó que la Guardia Nacional se integraría con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval.²³ Y, en segundo lugar, porque se estableció

²³ Al cierre de 2023, el 88% de la Guardia Nacional estaba conformada por elementos de la SEDENA (77.8%) y de la Secretaría de Marina (SEMAR) (10.2%). El personal de la extinta Policía Federal y los nuevos reclutas únicamente representan el 12% de la corporación (INEGI, 2024).

que, por un periodo de cinco años, el presidente podría disponer de la fuerza armada permanente para tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.²⁴ En 2022, este plazo fue ampliado hasta 2028 a través de otra reforma constitucional.

En septiembre de 2022, entró en vigor una reforma legal que transfería la Guardia Nacional a la estructura administrativa de la Secretaría de la Defensa Nacional. Sin embargo, en abril de 2023, la SCJN invalidó este traspaso, argumentando que la Constitución Federal establece que la Guardia Nacional debe estar adscrita a la secretaría civil encargada de la seguridad pública. Este revés judicial –en los hechos ignorado por el Ejecutivo Federal– impulsó al presidente López Obrador a buscar la consolidación de esta transferencia en el nivel constitucional, lo que se concretaría con la reforma de septiembre de 2024 (ver *supra*).

La militarización de la seguridad pública y otros quehaceres gubernamentales en México se explica por razones históricas y políticas. En primer lugar, la consolidación del régimen político moderno post-revolucionario no consolidó el proceso de sumisión del poder militar al civil a través del establecimiento de controles civiles específicos que sirvieran para relegar a los militares a los asuntos estrictamente ligados a su disciplina. Pese a las prohibiciones constitucionales explícitas, la ausencia de estos controles civiles y la permisividad del régimen para que el sector castrense siguiera explotando privilegios y participando en la gestión de la violencia estatal y ciertas economías ilícitas trajo como consecuencia que durante la transición a la democracia se ignorara la necesidad de revisar la cuestión militar.

Sin verdaderos controles legales e institucionales, los militares mantuvieron un importante grado de autonomía que tampoco perdieron conforme los gobiernos civiles de la transición los llamaron a participar de más y más funciones de seguridad pública, tanto en lo federal como en lo local. Expuestos a la crítica pública por su participación en violaciones graves a los derechos humanos, y obligados a mantenerse en el desempeño de funciones policiales, los militares se volcaron al activo cabildeo de un marco jurídico que los protegiera y garantizara impunidad. Mientras tanto, la participación militar en tareas de seguridad pública probó ser contraproducente para atender los problemas que buscaba resolver, y tanto la violencia como la criminalidad y las violaciones a los derechos humanos crecieron. Frente a la evidencia, los civiles optaron por satisfacer las demandas del sector militar y modificar la ley en vez de modificar la política de seguridad.

²⁴ Estos son los requisitos establecidos por la Corte IDH (2018) en la sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs. Estados Unidos Mexicanos para considerar lícita la participación militar en tareas de seguridad ciudadana. Esta resolución fue notificada a México apenas tres meses antes de la aprobación de la reforma en materia de Guardia Nacional.

Así, el país vivió un proceso de legalización de la militarización, tanto por la vía de modificaciones constitucionales, legislativas y normativas, como por la vía de la popularización de órdenes ejecutivas y convenios de colaboración que amparan la participación militar en tareas civiles, independientemente de su efectividad. El frenesí de reformas legislativas llevó a que, en septiembre de 2024, se eliminara la primera y última prohibición constitucional que limitaba la participación militar a tareas exclusivamente ligadas con su disciplina.

Expresiones recientes

Históricamente, la participación militar en asuntos de seguridad pública se limitó a acciones de contrainsurgencia y control de drogas. La guerra contra las drogas, el crecimiento de la delincuencia organizada transnacional y la popularización del enfoque de seguridad multidimensional, que identificó riesgos y enemigos, latentes y potenciales, contra los que los Estados debían actuar, llevaron a los militares a participar cada vez más de operaciones orientadas a acabar con la delincuencia organizada y a neutralizar amenazas que impidieron al Estado atender amenazas contra la seguridad nacional. Finalmente, la popularización del llamado civil para atender situaciones excepcionales que atentaban contra la seguridad interior, los llevó a realizar tareas policiales de manera cuasi permanente en prácticamente todo el territorio nacional.

Sin embargo, de manera más reciente, las lógicas de securitización de fenómenos también trasnacionales como la migración, los llevó a participar en tareas ya no de seguridad pública, sino de gestión gubernamental. Para seguir con el ejemplo del control migratorio, en los últimos encontramos dos expresiones claras de militarización de esta función. En primer lugar, como ejemplo de militarización directa (Hall y Coyne, 2013), está la configuración de la Guardia Nacional para desempeñar funciones de patrulla fronteriza. En 2020, este fenómeno se centró principalmente en la frontera sur, con el objetivo de frenar el paso de migrantes al territorio nacional desde Centroamérica (Ruiz, 2020).

En cuanto a la militarización indirecta, destaca el caso del Instituto Nacional de Migración (INM). Según García Alanís (2024), el INM ha adoptado una lógica militar en su rol como autoridad migratoria, lo cual se refleja en diversas prácticas, tales como:

- La construcción discursiva que presenta a las personas migrantes como “enemigo externo”.
- La adquisición de armas y su uso en operativos de detención migratoria, en centros de retención y en puestos de control.
- La formación de funcionarios públicos con una disciplina de carácter militar.
- La asignación de personal militar en puestos clave de la institución.

- La creación de alianzas con entidades externas para obtener recursos económicos, capacitación y herramientas tecnológicas.

Otro ejemplo de militarización a nivel local lo podemos encontrar en la Ciudad de México. En enero de 2023, con la intención de prevenir posibles actos de sabotaje,²⁵ el Gobierno de la Ciudad de México, entonces encabezado por Claudia Sheinbaum (MORENA), solicitó al Gobierno Federal el despliegue de 6,000 elementos de la Guardia Nacional en las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro (Domínguez, 2023). La Guardia Nacional estuvo desplegada en las estaciones y andenes del Metro durante cuatro meses.

Desde los tiempos de Felipe Calderón, el despliegue de las fuerzas armadas en el territorio para realizar labores de seguridad pública, especialmente en patrullajes y detenciones, es quizás la expresión más evidente del proceso de militarización en México. De acuerdo con cifras oficiales, este indicador registró un incremento de 82.3% durante el sexenio de López Obrador: de 54,980 militares desplegados en 2018 a 100,226 en 2024 (Rodríguez, 2025).

En febrero de 2025, ante la amenaza de aranceles a los productos mexicanos por parte del gobierno de Estados Unidos, la presidenta Claudia Sheinbaum anunció el despliegue de 10,000 elementos adicionales de la Guardia Nacional a distintos puntos de la frontera norte (Camhaji, 2025). Estos elementos se suman a los 17,671 que ya se encontraban desplegados en la zona fronteriza (MUCD, 2025).

La reforma militar de 2024 constituye la manifestación más palpable del proceso de militarización que acontece en México. Sin lugar a dudas, las nuevas atribuciones que se concedan a las fuerzas armadas con base en la modificación del artículo 129 de la Constitución serán un asunto que requerirá seguimiento continuo y nuevas investigaciones. Por otro lado, un nivel similar de atención deberá prestarse a los acontecimientos relacionados con la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente tras la llegada al poder de Donald Trump y sus posturas en áreas clave como seguridad, migración, política de drogas y comercio exterior.

Históricamente los militares participaron en algunas funciones de seguridad pública como el control de guerrillas y drogas. Dicha participación, poco a poco se expandió a otras funciones de seguridad pública por llamado expreso de los civiles y también paulatinamente éstas se legalizaron para dar certidumbre al sector castrense, pese a los pobres resultados de la estrategia. La participación

²⁵ El 7 de enero de 2023, ocurrió una colisión de trenes en la Línea 3 del Metro, que dejó un saldo de una persona fallecida y 59 lesionadas. Contrario a las conjecturas de las autoridades, no existe evidencia de que el choque haya sido provocado intencionalmente o producto de actos de sabotaje. Sin embargo, en ese clima de securitización y militarización, una mujer fue detenida y vinculada a proceso por dejar caer accidentalmente unas aspas de lavadora a las vías del Metro. Fue exonerada y liberada días después.

militar en tareas de seguridad pública alcanzó su punto máximo tras la desaparición de la Policía Federal y la conversión de la Guardia Nacional en una cuarta fuerza armada, junto con el Ejército Mexicano, la Armada de México y la Fuerza Aérea. Hoy en día, gracias al control militar sobre estas corporaciones, que también tienen la facultad permanente de intervenir en seguridad pública por solicitud de la Presidencia de la República, es posible decir que la totalidad de la seguridad pública federal en México está militarizada. Todo apunta además a que dicho estado de cosas tiene una clara intención de permanencia. Preocupa, además de esta permanencia, el hecho de que la participación militar se extendió a otras áreas de la gestión gubernamental como la migración, la construcción de infraestructura, el control aduanero y las comunicaciones marítimas y aéreas, por mencionar algunas, incrementando significativamente el poder militar, tanto en lo presupuestal como en lo político, y aumentando los riesgos para los ciudadanos de interactuar con cada vez mayor frecuencia con corporaciones armadas entrenadas para la guerra.

2. Efectos de la militarización en la seguridad pública

Violencia letal

Uno de los indicadores más claros del impacto de la militarización de la seguridad pública en la violencia en México ha sido la cifra de homicidios. Desde finales del siglo XX, las estadísticas oficiales mostraban una tendencia descendente, alcanzando niveles mínimos históricos entre 2000 y 2007 (Galindo *et al.*, 2017). Sin embargo, a partir de la implementación de la estrategia de combate frontal por parte de la administración de Felipe Calderón en diciembre de 2006, la violencia homicida experimentó un incremento exponencial. Esta estrategia se centró principalmente en operativos conjuntos entre autoridades civiles y militares, así como en el despliegue permanente de soldados y marinos en diversas regiones del país (Sánchez y Álvarez, 2022).

Entre 2007 y 2011, la tasa de homicidios se triplicó, pasando de 8.1 a 23.7 homicidios anuales por cada 100,000 habitantes. En 2017, la tasa nacional de homicidios llegó a 26 por cada 100,000 habitantes, tras un breve periodo de descenso entre 2013 y 2014 (INEGI, 2019).

¿Es posible afirmar que la militarización fue la causa de estos alarmantes niveles de violencia letal observados en México? Esta cuestión fue inicialmente abordada por autores como Escalante (2011) o Merino (2011). Posteriormente, Atuesta (2017), utilizando técnicas econométricas y una base de datos inédita en su momento, proporcionó una respuesta afirmativa. Su investigación reveló que la cantidad de homicidios a nivel municipal

efectivamente aumenta debido a los enfrentamientos entre las fuerzas públicas y presuntos delincuentes. Además, los resultados mostraron que la magnitud de este impacto depende directamente de las autoridades involucradas. Por ejemplo, si el enfrentamiento involucró a las fuerzas armadas, el impacto sobre los homicidios a nivel municipal aumenta en un 8%, y si específicamente intervinieron elementos de las Secretaría de la Defensa Nacional, este indicador crece en un 9% (Atuesta, 2017).

Actualmente, la violencia homicida sigue alcanzando niveles extremadamente preocupantes. En 2023, las cifras oficiales reportaron un total de 30,906 homicidios, lo que equivale a una tasa de 24.9 homicidios por cada 100,000 habitantes (INEGI, 2024; Osorio, 2024).

Otra muestra de las consecuencias de la militarización en la violencia se puede observar en el análisis de los índices de letalidad de las distintas corporaciones de seguridad. En el contexto de los enfrentamientos, el índice de letalidad hace referencia al número de “opositores” muertos por cada “opositor” herido (Silva Forné *et al*, 2012). Idealmente, “debería esperarse que el número de muertos no sobrepasara por mucho al de heridos y que el valor del índice no fuera superior a 1” (Silva Forné *et al*, 2012). No obstante, entre 2008 y 2011, el índice de letalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional fue de 9, mientras que el de la Secretaría de Marina alcanzó 17. En comparación, la extinta Policía Federal presentó un índice de letalidad de 2.6 (Silva Forné *et al*, 2012). Estos contrastes se explicarían por las diferentes lógicas operativas de las autoridades civiles y militares. Mientras que las policías se enfocan en la inmovilización y presentación de detenidos, las fuerzas armadas, siguiendo la lógica de la guerra, buscan eliminar al enemigo.

Es importante reconocer que las mediciones más recientes (2022) sugieren decrecimientos en los índices de letalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (2.79), la Secretaría de Marina (1.33) y la Guardia Nacional (2.69) (Pérez Correa *et al*, 2024). Sin embargo, las cifras siguen lejos de la situación “ideal” señalada por Silva Forné *et al* (2012) (*ver supra*).

Casos concretos de violaciones a derechos humanos

En México, las encuestas realizadas a la población privada de la libertad (PPL) han revelado un marcado contraste entre las fuerzas armadas y las autoridades policiales en el contexto de las detenciones. En este sentido, a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) de 2016, Silva Forné y Padilla Oñate (2019) identificaron que las características organizacionales de las fuerzas armadas propician, en el momento de la detención, tres situaciones destacadas: 1) una mayor frecuencia de excesos en el uso de la fuerza; 2) una mayor frecuencia de torturas posteriores a la detención; y 3) un menor cumplimiento de los requerimientos legales relacionados con la detención y presentación ante la justicia.

En 2016, el 84% de la PPL detenida por elementos de la Secretaría de Marina reportó haber sufrido patadas y puñetazos durante la detención. Además, el 68.7% indicó haber recibido golpes con objetos y el 63.7%, haber sufrido lesiones por aplastamiento. En el caso de los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, las cifras fueron del 77.9%, 61.3% y 56.4%, respectivamente (Silva Forné y Padilla Oñate, 2019).

Por su parte, la PPL detenida por la extinta Policía Federal reportó haber sufrido patadas y puñetazos en un 70.8%, golpes con objetos en un 51.6% y lesiones por aplastamiento en un 50% de los casos. Las policías ministeriales y estatales presentaron cifras similares a las de la Policía Federal, mientras que la PPL detenida por policías municipales reportó porcentajes del 63.2%, 39.4% y 36%, respectivamente (Silva Forné y Padilla Oñate, 2019).

En cuanto a la prevalencia de actos de tortura, los contrastes entre autoridades militares y civiles son igualmente notorios. Un 66.1% de la PPL detenida por la Secretaría de Marina reportó haber sufrido privaciones a la respiración; un 43.9%, descargas eléctricas; un 17.3%, quemaduras; y un 8.1%, violación. Estas cifras fueron del 56.7%, 26.8%, 11.1% y 5.7%, respectivamente, para la PPL detenida por la Secretaría de la Defensa Nacional (Silva Forné y Padilla Oñate, 2019).

En el caso de la PPL detenida por la Policía Federal, los porcentajes fueron del 51.1%, 26%, 9.4% y 6.7%, cifras cercanas a las reportadas por la PPL detenida por las policías estatales y ministeriales. Por otro lado, la PPL detenida por las policías municipales reportó porcentajes del 32%, 18%, 5.1% y 4.2%, respectivamente (Silva Forné y Padilla Oñate, 2019).

Cabe recordar que las cifras anteriores datan de 2016. La edición más reciente de la ENPOL, levantada en 2021, reveló que, aunque ha disminuido la violencia en las detenciones efectuadas por militares, las fuerzas armadas continúan siendo “las autoridades que menos llevan a las personas directamente al Ministerio Público y las que más tiempo las retienen” (Torres *et al*, 2024).

Otro indicador de las consecuencias de la militarización en los derechos humanos en México son las quejas presentadas directamente por la población ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En este sentido, Flores-Macías y Zarkin (2023) hallaron que “la tasa (por cada 100,000) de quejas por violaciones graves a los derechos humanos contra agencias federales de seguridad en municipios militarizados (*constabularized*) es 0.42 más alta en el primer año y varía entre 0.43 y 0.61 en los tres años siguientes a la intervención militar en el policiamiento interno (*domestic policing*), en comparación con municipios no militarizados (*non-constabularized*)”.²⁶ Adicionalmente, dichos autores reportaron que este aumento de quejas por violaciones de derechos

²⁶ Flores-Macías y Zarkin (2023) utilizan el término “*constabularization*” para referirse al uso de las fuerzas armadas para las labores de policiamiento interno (*domestic policing*).

humanos ocurre únicamente cuando el Ejército participa en labores de seguridad pública, pero no cuando se despliega para otros fines (Flores-Macías y Zarkin, 2023).

La estrategia de militarización seguida por la administración Felipe Calderón marcó un importante punto de inflexión en las quejas ante la CNDH (ver *supra*). Según Giles y Méndez (2019), desde 2007, el número de quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional se disparó, pasando de 182 quejas a 1,696 en 2011.

Cabe señalar que las quejas en contra de las fuerzas armadas “empezaron a disminuir a partir del sexenio de Peña Nieto” (Vela *et al*, 2024). Sin embargo, de acuerdo con Vela *et al* (2024), “las quejas en contra de la Guardia Nacional –una institución encabezada, administrada y entrenada por la Secretaría de la Defensa– van en aumento: de 350 en 2020, pasaron a 504 en 2021 y 577 en 2022, rebasando incluso a las que tiene la Secretaría de la Defensa Nacional.” Las autoras insisten en que “si bien sus niveles varían con el tiempo, los abusos persisten.” En seguida, se enlista una serie de casos concretos que ilustran las evidencias aquí presentadas:

- > El 29 de diciembre de 2009, presuntos miembros del Ejército mexicano llevaron a cabo la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes y José Ángel Alvarado Herrera. A raíz de este hecho, el 28 de noviembre de 2018, la Corte IDH condenó al Estado mexicano. En su sentencia, la Corte estableció el criterio de que la participación militar en tareas de seguridad ciudadana debe ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (Corte IDH, 2018).
- > El 19 de marzo de 2010, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional asesinaron a Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, dos estudiantes del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, dentro de las instalaciones del campus de dicha institución en la ciudad de Monterrey, Nuevo León (Rosete 2023; Piña 2024).
- > El 10 de junio de 2014, un grupo de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional privó de la vida a 22 personas, entre ellas un adolescente, en el municipio de Tlatlaya, Estado de México. Dicho grupo de militares intervino ilegalmente la escena del crimen para simular un enfrentamiento (CNDH, 2014).
- > La noche del 26 al 27 de septiembre de 2014, policías municipales del municipio de Iguala, Guerrero, junto con miembros del grupo criminal Guerreros Unidos, perpetraron la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero. Según la evidencia recopilada por la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (CoVAJ), el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa (UIELCA), el Ejército mexicano tuvo conocimiento de los hechos mientras se desarrollaban, pero no intervino para detenerlos. Finalmente, la interferencia y encubrimiento de la Secretaría de la

Defensa Nacional fue lo que descarrilaría las tareas de investigación, manteniendo el caso en la impunidad (Gibler, 2023).

- > Tan solo en 2023, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, tuvieron lugar dos eventos separados de ejecución extrajudicial de civiles por parte de elementos del Ejército (Ferri, 2023a; Ferri, 2023b; Amnistía Internacional, 2024). Meses antes, en septiembre de 2022, agentes militares también habían asesinado a Heidi Mariana Pérez Rodríguez, una niña de cinco años, en el mismo municipio (Ferri, 2022). En mayo de 2024, otro joven fue víctima de circunstancias similares, también en Nuevo Laredo (Ferri, 2024).
- > El 2 de octubre de 2024, apenas el segundo día de la administración de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, soldados del Ejército mexicano asesinaron e hirieron a seis y doce migrantes, respectivamente, en el estado de Chiapas. Las víctimas formaban parte de un grupo que incluía personas de Asia, África y América Latina (Santos Cid, 2024).



Conclusiones

Los procesos de militarización y securitización analizados muestran grados de desarrollo distintos y particularidades innegables tanto en términos de contexto, como de expresiones y efectos. Casos como los de Brasil y Chile demuestran que la militarización de la seguridad no se da únicamente a través de la intervención extraordinaria -aunque cada vez más frecuente- de las fuerzas armadas en tareas civiles, sino también a través de la militarización de las policías. Casos como el de Colombia nos muestran cómo la violencia política y el conflicto armado interno dieron lugar a un sector seguridad militarizado de origen que mantiene una presencia territorial intensa y a través de ella desempeña funciones que son obligación de la autoridad civil y deberían ser ejecutadas por ella. Finalmente, casos como El Salvador y México muestran lo catastrófico que puede ser abrir la puerta de manera permanente a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y cómo eso, en vez de activar procesos de retracción de la presencia militar, dados sus altísimos costos humanos, ha derivado en procesos de legalización que institucionalizan aún más el poder militar, en detrimento de la esfera civil.

Sin embargo, aunque cada país presenta experiencias, contextos históricos y marcos legales distintos, se observan patrones comunes que permiten extraer lecciones importantes para la región.

En primer lugar, la militarización suele justificarse como una respuesta excepcional ante las crisis políticas o de seguridad, pero tiende a perpetuarse mediante reformas legales y prácticas institucionales que normalizan la participación castrense en funciones civiles. Esto ha debilitado el control democrático sobre las fuerzas armadas y erosionado la distinción entre seguridad pública y defensa nacional. En casos como México la Constitución ha sido reformada para habilitar dicha participación, mientras que, en El Salvador y Colombia, los estados de excepción han servido como mecanismos de expansión del rol militar.

En segundo lugar, lejos de reducir la violencia y la inseguridad, la militarización ha exacerbado la letalidad estatal y las violaciones a los derechos humanos. La evidencia demuestra que, en los países analizados, la intervención militar en tareas de seguridad está asociada a ejecuciones extrajudiciales, tortura, detenciones arbitrarias y criminalización de poblaciones vulnerables. Además, en contextos como Colombia y México, la militarización ha fracasado en su promesa de contener el poder de los actores armados no estatales, mientras que en El Salvador ha consolidado prácticas autoritarias bajo una retórica de “mano dura”.

Finalmente, la militarización refleja un problema estructural: la incapacidad de los Estados para construir instituciones civiles sólidas, capaces de abordar las causas profundas de la inseguridad. En lugar de invertir en reformas policiales democráticas, justicia social y mecanismos de rendición de cuentas, los gobiernos han optado por soluciones simplistas que priorizan el uso de la fuerza. La evidencia presentada en este documento sugiere que, sin un cambio de paradigma, la militarización seguirá reproduciendo violencia e impunidad, en detrimento de la democracia y los derechos humanos en América Latina.



Documento 3.

Las relaciones cívico-militares y su estado en América Latina

Este documento examina las relaciones cívico-militares en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México. En una primera parte, ofrece un marco conceptual que sistematiza conceptos clave como la autonomía e influencia militar, los golpes de Estado y los mecanismos de control civil de las fuerzas armadas. En una segunda parte, analiza el estado actual de las relaciones cívico-militares en la región, identificando tendencias comunes y particularidades nacionales.

Introducción

Analizar las relaciones cívico-militares (RCM) desde una perspectiva regional permite, por un lado, entender los roles y las responsabilidades que las instituciones de seguridad — civiles o militares— tienen en un contexto de violencia e inseguridad que afecta a nuestros países. Por otro lado, facilita una evaluación de los riesgos que implica para la democracia el creciente involucramiento de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad. Finalmente, contribuye a identificar las posibles tensiones entre los gobiernos civiles y las cúpulas castrenses en el manejo de las políticas de seguridad pública.

Desde el surgimiento de los ejércitos modernos, las RCM han constituido un tema de gran relevancia para las humanidades y las ciencias sociales (Feaver, 1999; Rukavishnikov y Pugh, 2006; Croissant, Pion-Berlin y Kuehn, 2024), lo cual también ha favorecido que aparezcan conceptos e interpretaciones asociadas con ellas. En este sentido, uno de los objetivos de este documento es ofrecer una recopilación y síntesis de los conceptos recurrentes en este campo de estudio a través de una revisión de las contribuciones de diversos autores provenientes de distintas disciplinas. A partir de las conversaciones tanto grupales como bilaterales con las personas que integran el Consorcio, reconocemos que algunos de estos conceptos no llegan a expresar la realidad por la que atraviesan los países aquí representados. No obstante, este acercamiento teórico-metodológico nos servirá para delinear elementos comunes que caracterizan a las RCM en la actualidad en nuestros países.

El documento ofrece una visión general sobre el estado de las RCM en los países representados en el Consorcio. De tal forma, para cada nación se abordan aspectos clave como la integración de las RCM en el marco legal y constitucional, particularmente tras el inicio de la llamada “transición democrática”, así como las características de la gestión de las políticas de defensa, la participación de las fuerzas armadas en labores propiamente civiles o la percepción pública sobre los militares, entre otros. Cabe señalar que se trata de un acercamiento preliminar a las RCM, por lo que reconocemos que estas relaciones pueden ser más complejas y que, en cada contexto, estarán determinadas por factores adicionales como la fragilidad institucional, la erosión del Estado de derecho, la desconfianza y corrupción en las instituciones de seguridad, el sistema de valores vigente en la sociedad, entre otros.

Conceptos relacionados con las RCM

Las fuerzas armadas y la esfera civil

El término “fuerzas armadas” hace referencia a “la única organización estatal con un monopolio total o casi total sobre los medios de coerción, encargada de defender la integridad territorial y la soberanía de un Estado-nación” (Croissant, Pion-Berlin y Kuehn, 2024). Brooks (2019), por otro lado, señala que, “dentro del aparato coercitivo de un Estado, las fuerzas armadas son el actor formalmente obligado a la defensa contra amenazas extranjeras.”

En contraste, siguiendo a Croissant, Pion-Berlin y Kuehn (2024), la esfera civil está conformada por: 1) todas aquellas personas que ocupan puestos en las distintas ramas del gobierno, ejerciendo alguna autoridad sobre y/o interactuando con el personal de las fuerzas armadas 2) todas aquellas élites sociales que, en virtud de sus afiliaciones organizativas, pueden ejercer cierta influencia o ser influenciadas por la esfera militar y 3) el público en general, cuyas opiniones y votos pueden ser relevantes para el desarrollo de las RCM.

Por su propia naturaleza, las fuerzas armadas enfrentan una paradoja fundamental: aunque son instituciones creadas para salvaguardar la integridad del Estado, el poder que se les otorga puede, en última instancia, constituir una amenaza para el mismo Estado que deben proteger (Feaver, 1999). En los sistemas democráticos, esta paradoja es un símil del problema esencial de la gobernanza: la población gobernada debe conceder a sus autoridades la capacidad suficiente para garantizar su protección sin que dicho poder se convierta en una amenaza para los propios gobernados. En la teoría democrática clásica, se concibe que el poder es delegado por las y los gobernados y se busca crear instituciones que aseguren que este poder se ejerza en beneficio y en el mejor interés de la población.

La solución a esta paradoja implica, en general, la implementación de un sistema de división de poderes con mecanismos de frenos y contrapesos para evitar que cualquier poder abuse de la ciudadanía. En el contexto específico de las fuerzas armadas, esta solución suele traducirse en el establecimiento de un sistema de supremacía civil, donde las decisiones clave en materia de defensa sean tomadas por las autoridades legítimamente electas de forma democrática.

Para fundamentar esta idea, Feaver (1999) retoma el concepto de **competencia** propuesto por Robert Dahl (1985). Para Dahl, la legitimidad de los líderes democráticamente electos, así como su competencia para tomar decisiones sobre temas complejos, no se limita a su competencia técnica en esos ámbitos. Así, aunque una persona experta pueda tener un mejor entendimiento de un problema específico, no está en posición de determinar el valor

que la ciudadanía otorga a los distintos resultados de ese problema. Esta prerrogativa corresponde a las y los dirigentes que son sujetos a elecciones y al escrutinio democrático.

En el contexto de la seguridad nacional, esto significa que, aunque un militar pueda identificar mejor ciertas amenazas, corresponde a los civiles electos democráticamente determinar el nivel de riesgo aceptable para la sociedad y las acciones a seguir frente a dichas amenazas. Por lo tanto, incluso cuando las fuerzas armadas sean, de facto, más poderosas que sus contrapartes civiles, es esencial garantizar que se respete la supremacía civil.

Relaciones cívico-militares (RCM)

Croissant, Pion-Berlin y Kuehn (2024) argumentan que RCM es “un concepto que engloba todas las interacciones entre las fuerzas armadas de un Estado y otros sectores de la sociedad en la que las fuerzas armadas están integradas.” En este contexto, las RCM se conciben como un fenómeno tripartito que involucra a los políticos, los soldados y al público (Croissant, Pion-Berlin y Kuehn, 2024).

Sobre esta línea, Gabriel Marcella (2022) identifica tres niveles en las RCM: 1) el control civil de la fuerza militar, 2) la integración de funciones civiles y militares en la defensa nacional y 3) el apoyo social para el mantenimiento y despliegue de las fuerzas armadas. Según Marcella, los tres niveles son necesarios para garantizar un uso efectivo y legítimo de los militares. Sin embargo, señala que los estudios en América Latina han tendido a centrarse principalmente en el control civil. Esto es problemático, ya que el control civil no debería ser entendido como un fin en sí mismo, sino como un medio para optimizar el uso de las fuerzas armadas (Marcella, 2022).

Ahora bien, es importante destacar que la cuestión de las RCM se caracteriza por su naturaleza multidimensional. Su estudio, por lo tanto, requiere un enfoque que abarque no solo las relaciones entre las fuerzas armadas y las esferas del poder y la política, sino también los vínculos de los militares en otras áreas como la economía, los medios de comunicación, la ciencia, la tecnología, la cultura o la historia (Rukavishnikov y Pugh, 2006).

Según Feaver (1999), el campo académico de las RCM nace como respuesta a la paradoja anteriormente abordada: “la misma institución creada para proteger al cuerpo político recibe suficiente poder como para convertirse en una amenaza para el cuerpo político.” Para el autor, aunque los vínculos entre las esferas marcial y civil han sido objeto de reflexión de diversos pensadores por miles de años, el estudio moderno de las RCM tiene sus raíces en la literatura antimilitarista publicada poco antes y durante la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los trabajos de Vagts (1937) y Lasswell (1941).

Una segunda ola de literatura sobre RCM surge a comienzos de la Guerra Fría. Autores como Kerwin (1948), Smith (1951), Laswell (1950), Ekirch (1956), Mills (1956) y Millis *et al* (1958) fueron clave en este período. Sin embargo, fue Samuel P. Huntington, con su obra

The Soldier and the State (1957), quien refundaría este campo de estudio y abriría el camino al entendimiento contemporáneo de las RCM (Feaver, 1999).

Feaver (1999) concluye que, tras la obra de Huntington (1957), las investigaciones sobre RMC prácticamente se dividieron en dos grandes áreas. La primera fue el estudio sociológico de los ejércitos y su relación con la sociedad, un ámbito inaugurado por Janowitz (1960) y que contó con aportes de Moskos (1970, 1971, 1977), Larson (1974), Segal *et al* (1974), Sarkesian (1975), Segal (1975, 1986), Bachman *et al* (1977), Moskos y Wood (1988), Edmonds (1988), Burk (1993) y Sarkesian *et al* (1995). Ejemplos más recientes de esta variante de investigación pueden encontrarse en el libro *Militarization: A Reader*, editado por González, Gusterson y Houtman (2019).

La segunda gran área de estudio fue la examinación institucional de las RCM en los países poscoloniales en vías de desarrollo. De acuerdo con Feaver (1999), éste es un campo dominado por polítólogos (Finer, 1962; Huntington, 1968; Stepan, 1971, 1988; Perlmutter, 1977; Welch, 1976; Nordlinger, 1977) y enfocado primordialmente en el problema de los golpes de Estado (ver *infra*).

Golpes de Estado

De acuerdo con Brooks (2019), los golpes de Estado han sido tradicionalmente el principal objeto de estudio de las RCM. Esto se debe a que los golpes “simbolizan de manera dramática el problema central de las fuerzas armadas explotando su fuerza coercitiva para desplazar a los gobernantes civiles” (Feaver, 1999).

Powell y Thyne (2011) definen a los golpes de Estado como “intentos ilegales y manifiestos por parte del ejército y otras élites dentro del aparato estatal para derrocar al ejecutivo en funciones.” En este contexto, un golpe de Estado se caracteriza por tres elementos definitorios: 1) el objetivo (*target*) 2) los perpetradores y 3) las tácticas empleadas (Kim, 2024). A continuación, se explican brevemente cada uno de estos elementos:

1. El *target* u objetivo debe ser el titular del Poder Ejecutivo. De tal forma, la definición de Powell y Thyne excluye a las rebeliones, los motines, las protestas y los autogolpes. Estos últimos ocurren cuando el propio Ejecutivo suspende la Constitución y cierra la legislatura. Los perpetradores de un golpe de Estado deben
2. Los perpetradores de un golpe de Estado deben ser élites dentro del aparato estatal, lo que distingue a estos eventos de las actividades insurgentes protagonizadas por actores situados fuera del poder formal. Si bien la mayoría de los golpes de Estado son llevados a cabo por militares, también existen casos de golpes enteramente civiles, como los ejecutados en Mongolia en 1984 y en Hungría en 1988.
3. Por último, un golpe de Estado debe ser ilegal e inconstitucional, es decir, no puede seguir procedimientos regulares de cambio de liderazgo. En este sentido, siguiendo a Powell y Thyne, el juicio político o *impeachment* no puede ser caracterizado como

un golpe de Estado. Adicionalmente, un golpe requiere de acciones manifiestas, como el movimiento de soldados o un anuncio público de los perpetradores. Así, esta característica excluye a los complotos y a los rumores de golpe.

Nam Kyu Kim (2024) identifica tres enfoques teóricos distintos para analizar los golpes de Estado:

Enfoque teórico de la decisión. Este enfoque se centra en el proceso de toma de decisiones de los perpetradores. En términos generales, sostiene que los perpetradores potenciales optarán por ejecutar un golpe de Estado cuando el beneficio esperado sea superior al de mantener el *statu quo*. Autores como Finer (1962), Powell (2012), Gassebner *et al* (2016) y Aidt y Leon (2019) son algunos de los exponentes de este enfoque.

Enfoque de negociación. Según esta óptica, existen incentivos para que los dirigentes y otras élites resuelvan sus disputas mediante la negociación. En una democracia, dicha negociación puede girar en torno a cómo los líderes civiles pueden lograr asegurar la subordinación de los militares, así como sobre cómo asignar prerrogativas, recursos y atribuciones a las fuerzas armadas (Kim, 2024). En las autocracias, por otro lado, la negociación puede tratarse sobre la distribución del poder (Magaloni, 2008). De acuerdo con Kim (2024), una ventaja de este enfoque, en comparación con el teórico-decisional, es que considera la reacción del actor potencialmente objetivo del golpe. Autores como Bell (2016), Brooks (2019) y White (2023) han adoptado este enfoque en sus investigaciones.

Enfoque del principal y el agente. Proveniente de la teoría económica, este enfoque se centra en la relación entre el dirigente civil, que actúa como el “principal”, y los altos mandos militares, quienes desempeñan el papel de “agentes”. A estos últimos se les delega la responsabilidad de proteger al país frente a diversas amenazas. El problema central radica en que esta delegación implica una transferencia de control y poder de decisión, lo que puede generar vulnerabilidad para el dirigente, dado que las fuerzas armadas podrían seguir objetivos e intereses que difieren de los suyos.

En este contexto marcado por la información asimétrica e incompleta, se producen dos problemas de agencia particulares. En primer lugar, se presenta un problema de selección adversa, ya que el dirigente no tiene la capacidad de observar si las fuerzas armadas comparten sus preferencias ni si cuentan con las habilidades necesarias para cumplir con su cometido. En segundo lugar, aparece el riesgo moral, dado que el dirigente no puede supervisar completamente las acciones de la élite militar, lo que podría llevar a ésta a actuar en su propio interés. Este último enfoque ha sido empleado por autores como Feaver (1999), Pilster y Böhmelt (2012) y Carey *et al* (2016).

Influencia y autonomía militar

La influencia militar se refiere 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” (Feaver, 1999). Al respecto, dicho autor destaca que es crucial que el entendimiento de las RCM vaya mucho más allá de la simple cuestión de los golpes de Estado o sus probabilidades de ejecución. Mientras que la variable del golpe es enteramente dicotómica (existe o no el evento), la variable de la influencia militar permite un análisis gradual, lo que ofrece una perspectiva matizada y útil para una mayor variedad de casos de estudio.

Por su parte, la autonomía militar es 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). El concepto de autonomía se da en un contexto de dualidad particular: por un lado, los políticos consideran que los asuntos castrenses son demasiado serios y complejos como para dejarlos en manos de los militares; por otro lado, las fuerzas armadas perciben que los civiles carecen de interés en los asuntos militares, ven el gasto en defensa como despilfarro y no cuentan con interlocutores capacitados para discutir y negociar sobre las necesidades militares (Diamint, 2024).

En el contexto latinoamericano encontramos muestras de las dificultades para establecer un control civil efectivo sobre los militares prácticamente desde los movimientos de independencia durante el siglo XIX. Vemos también cómo a lo largo del siglo XX, diversos países sufrieron golpes de Estado que interrumpieron los procesos democráticos y supusieron enormes costos para la población civil, tanto en términos de represión como de ejercicio de libertades. La experiencia de varios de nuestros países nos deja ver también que durante la Guerra Fría los militares adoptaron una participación mucho más directa en la conducción de estrategias de contrainsurgencia y que ésta, aunada a otros factores, les hizo influenciar más la vida pública y en algunos casos crecer su autonomía. Incluso en ausencia de golpes de Estado, la mera amenaza de uno era suficiente para que los militares ejercieran una influencia determinante en la política interna. Su implicación en la persecución de “grupos subversivos” también les permitió ejercer un papel fundamental en las tareas de seguridad dentro de los países.

La democratización en las décadas de 1980 y 1990 implicó un intento por reformar estas relaciones, estableciendo controles formales y la subordinación de los militares al poder civil. Sin embargo, en las décadas siguientes, los militares adquirieron nuevamente una influencia significativa en la seguridad pública, a medida que diversos gobernantes aprovecharon la popularidad de las medidas de mano dura para aumentar la participación militar en estas funciones. Este fenómeno no surgió por una presión militar directa, sino por la voluntad de gobernantes civiles democráticamente electos (Diamint, 2015).

Instituciones de control y supervisión

El control civil de las fuerzas armadas es uno de los principales objetos de estudio de las investigaciones en el campo de las RCM. En términos generales, estas investigaciones buscan entender cómo los actores políticos civiles logran (o no) subordinar a las fuerzas armadas a su autoridad (Perlmutter y Leogrande, 1982 en Brooks, 2019). La existencia o ausencia de control civil depende de si las preferencias de los civiles prevalecen sobre las de los militares en todas las áreas del Estado, incluidas aquellas que corresponden específicamente al sector defensa (Brooks, 2019).

Según Brooks (2019), el tema del control civil ha sido abordado por la literatura especializada desde tres enfoques particulares:

Desarrollo institucional civil en nuevas democracias. Este enfoque explora cómo, tras regresar a sus cuarteles luego de los procesos de democratización, las fuerzas armadas conservan enclaves de poder dentro del Estado, lo que les permite obtener prerrogativas institucionales o desafiar el control civil de manera informal (Stepan, 1988; Pion-Berlin, 1997; Croissant *et al*, 2010). De acuerdo con Brooks (2019), el grado de control civil en un Estado dependería de la asignación de dichas prerrogativas y de la capacidad institucional de las autoridades civiles.

Control civil objetivo. Este enfoque normativo nace directamente con el trabajo de Huntington (1957). En *The Soldier and the State*, el autor señala que el control objetivo implica la separación de la autoridad y las áreas de responsabilidad en dos esferas distintas: una política y otra militar. Por un lado, los dirigentes políticos deben tomar de manera unilateral las decisiones sobre el uso de la fuerza; por otro, las fuerzas armadas deben traducir esas órdenes civiles en estrategia militar y operaciones sin que exista un *micromanagement* civil. Huntington (1957) insiste en que está clara separación de labores favorece el desarrollo de un *ethos* profesional y apolítico en las élites militares.

Diálogo inequitativo. Se trata de una crítica directa de Cohen (2002) al modelo de Huntington. Cohen sostiene que el control civil se logra de manera más efectiva a través de un “diálogo inequitativo”, donde la intervención regular de los civiles en los asuntos militares resulta sumamente necesaria. Así, los civiles deben involucrarse de forma continua en las actividades militares para garantizar que éstas estén alineadas con los objetivos estratégicos y políticos del Estado (Cohen, 2002).

Más allá de esta discusión teórica, existen distintas instituciones y arreglos que buscan permitir a los civiles ejercer control sobre las fuerzas armadas. Uno de los principales ejemplos son los ministerios o secretarías de la defensa. Típicamente, estas autoridades ejercen el control administrativo, procedural y financiero de las fuerzas armadas (Ladwig

III y Mukherjee, 2024). Por tal motivo, su diseño y estructura organizacional se configuran como indicadores importantes del grado de control civil en un Estado (Mukherjee y Pion-Berlin, 2022). Esta cuestión entabla preguntas importantes: ¿la estructura permite las deliberaciones cívico-militares sobre la actividad de las fuerzas armadas (desde la compra de armamento hasta planes de guerra)? ¿el personal, incluyendo su dirigencia, es civil o militar?, ¿el ministerio mantiene poder efectivo sobre las fuerzas armadas? (Ladwig III y Mukherjee, 2024).

En las democracias jóvenes como las de nuestra región, el control civil puede estar particularmente debilitado ante el papel preponderante que los militares han jugado en la vida pública. En estos contextos, la creación de ministerios profesionales y competentes se convierte en una tarea crucial para institucionalizar el control civil sobre las fuerzas armadas y evitar futuros riesgos para la estabilidad democrática.

Otra institución de control y supervisión civil es el Poder Legislativo. Por ejemplo, muchos países requieren de aprobación parlamentaria para el despliegue de las fuerzas armadas. Quizás de manera más cotidiana, el control legislativo también se ve reflejado en la asignación de recursos públicos a los militares (Ladwig III y Mukherjee, 2024). En cuanto a la supervisión propiamente dicha, las legislaturas pueden establecer instituciones de auditoría y comités especiales de defensa y seguridad nacional. A través de estos mecanismos, las y los parlamentarios pueden solicitar o exigir la comparecencia de funcionarios militares, así como requerir documentos oficiales.

La judicatura también puede constituirse como una institución de control y supervisión civil. A través de las cortes, las autoridades civiles o la ciudadanía pueden emprender acciones para limitar o sancionar los excesos o errores militares. Por supuesto, el diseño del aparato de justicia, y particularmente de la amplitud de la jurisdicción castrense, determinará las posibilidades para dicho control judicial (Ladwig III y Mukherjee, 2024).

Finalmente, otras instancias que, aunque de manera muy limitada, pueden ejercer control civil son las agencias de auditoría financiera dentro del Poder Ejecutivo, como las contralorías, los medios de comunicación, *think-thanks* u organizaciones no gubernamentales (Ladwig III y Mukherjee, 2024).

Las fuerzas armadas como agente económico

El emprendimiento militar (*military entrepreneurship*) hace referencia al fenómeno en el que los ejércitos o sus oficiales asumen roles como propietarios o gerentes de empresas, abarcando desde compañías estatales de petróleo y de la industria de defensa, hasta casas de bolsa, hospitales y negocios en sectores como el inmobiliario, el turístico, el comercial o el agroalimentario (Grimes, 2024).

Según Grimes (2024), fue en la década de los noventa, con la consolidación de la democracia en Sudamérica y en el sur de Europa, cuando los negocios militares comenzaron a ser considerados como un objeto de estudio independiente. El análisis de las transiciones democráticas en estas regiones requería estudiar el poder económico de los militares y cómo, una vez fuera del control político directo, lograron o no aferrarse a sus empresas (Grimes, 2024).

Por ejemplo, en 1983, último año de gobierno militar en Argentina, las fuerzas armadas eran propietarias y gestionaban 45 empresas estatales, entre las que se encontraban 13 compañías verticalmente integradas en la industria de defensa. En 1984, el control de estas empresas fue transferido al gobierno civil y, en la década de los noventa, todas fueron privatizadas (Grimes, 2024).

En contraste, la transición democrática en Chile se convirtió en un caso de estudio sobre cómo las fuerzas armadas pueden impedir la transferencia de sus fuentes de ingreso a la esfera civil. En 1989, en virtud de la Ley Reservada del Cobre, las fuerzas armadas chilenas obtenían el 10% de los ingresos generados por las exportaciones de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). Además, poseían tres empresas: Fábricas y Maestranzas del Ejército de Chile (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y Empresa Nacional Aeronáutica de Chile (ENAER). A día de hoy, estas empresas continúan en manos de las fuerzas armadas. No obstante, en 2011, el Congreso aprobó la eliminación gradual de la prerrogativa militar sobre los recursos provenientes del cobre, un proceso que se completará en 2032 (Grimes, 2024).

A medida que las transiciones a la democracia fueron quedando atrás, las investigaciones se concentraron en las reformas de los mercados como explicación del emprendimiento militar. En este contexto, la proliferación de negocios militares se constituyó como una respuesta a la globalización y a la reducción generalizada de los presupuestos de defensa. Según Brömmelhörster y Paes (2003), la asignación de empresas a las fuerzas armadas funcionó como un mecanismo de compensación para garantizar su lealtad y capacidad operativa ante este panorama.

Una aproximación al estado de las RCM en América Latina

Brasil

Desde el comienzo de la transición a la democracia, las fuerzas armadas brasileñas lograron preservar altos niveles de autonomía, influencia política y diversas prerrogativas (Agüero, 2009). En 1985, después de la muerte de Tancredo Neves, quien fungía como el interlocutor civil con los militares, y la posterior asunción de José Sarney no alteraron el rumbo de la autonomía ni la influencia de los militares (Diamint, 2024).

En 1990, Fernando Collor de Mello asumió la presidencia de Brasil, convirtiéndose en el primer mandatario elegido en comicios libres tras el fin de la dictadura militar. En su primer día en el cargo, Collor de Mello disolvió la Secretaría de Asesoramiento de la Defensa Nacional (SADEN) y el Servicio Nacional de Información (SNI), dos pilares del aparato de seguridad construido por los militares durante la dictadura. Según Bitencourt (2022), esta decisión motivó a las fuerzas armadas a emprender una autorreforma con el fin de “compatibilizar” sus instituciones con la democracia y con el gobierno civil; no obstante, ello no significó un control civil efectivo ni la reducción de las autonomías militares.

En 1999, el presidente Fernando Henrique Cardoso decidió crear el Ministerio de Defensa, reemplazando a los Ministerios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Marcella, 2022; Stuenkel, 2023). Según señalan Zaverucha (2003) y Diamint (2024), esta medida respondió al deseo de Cardoso, compartido tanto por los militares como por los diplomáticos, de que Brasil se convirtiera en miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, también se ha argumentado que la creación del Ministerio de Defensa formaba parte de un plan más amplio de Cardoso para que el país transitara a un sistema parlamentario (Bitencourt, 2022). En cualquier caso, la creación del Ministerio “insertó formalmente una barrera política entre los líderes militares y la más alta esfera política (...),” marcando un hito en las RCM del país (Bitencourt, 2022).

Durante su primer mandato (2003-2011), Luiz Inácio Lula da Silva fue cuidadoso de no confrontar a las fuerzas armadas (Diamint, 2024). No obstante, en el ámbito de las RCM, uno de sus logros fue la consolidación del poder centralizador y decisorio del Ministerio de Defensa, “en detrimento de los espacios de autonomía que las distintas fuerzas singulares procuraban mantener tras la eliminación de los tres ministerios militares” (Lamadrid, 2013). Lo anterior se materializó a través de la asignación de algunas facultades al Ministro de Defensa, entre las que se incluyen: 1) la nominación de los comandantes de cada fuerza para la posterior aprobación presidencial; 2) la aprobación de la designación de oficiales-generales para la ocupación de cualquier comando, cargo o comisión; y 3) la selección de militares para actuar como asesores. Adicionalmente, el establecimiento del Estado Mayor Conjunto en 2010 como entidad subordinada al Ministerio “clarificó las líneas de mando y

centralizó a los distintos comandos militares, unificando sus operaciones” (Lamadrid, 2013).

Por su parte, la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) adoptó una postura más confrontativa. La muestra más clara fue la creación de la Comisión de la Verdad, encargada de investigar los crímenes y violaciones a los derechos humanos cometidas por los gobiernos militares (Bustamante, 2020; Diamint, 2024). Además, Rousseff despojó al Ministerio de Defensa de sus funciones relacionadas con la aviación civil, estableciendo la Secretaría de Aviación Civil. Por otro lado, también trasladó la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) y el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) del Ministerio de Defensa a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASA), que depende del Ministerio de Justicia (Bustamante, 2020).

Michel Temer asumió la presidencia luego de la destitución de Rousseff. De acuerdo con Peluso (2020), su gobierno mantuvo una postura particularmente deferente hacia los militares. En 2017, por ejemplo, se aprobó una ley que devolvió a la jurisdicción militar la competencia para juzgar los delitos cometidos por militares contra civiles. A su vez, nombró al primer titular militar del Ministerio de Defensa desde su creación en 1999 (Peluso, 2020).

El gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2023) fue un punto de inflexión en las RCM, inclinando la balanza a favor del poder y la influencia militar. En octubre de 2021, había 6,300 oficiales militares en las oficinas gubernamentales, lo que representaba el 18% del total de los cargos dentro de la estructura del Poder Ejecutivo (Cardoso, 2024).

En enero de 2023, tras la derrota de Bolsonaro ante Lula en las elecciones de 2022, una multitud de seguidores bolsonaristas irrumpió violentamente en el Congreso Nacional, el Supremo Tribunal Federal y el Palacio de Planalto, en Brasilia, con el objetivo de anular los resultados electorales. Según la investigación de la Policía Federal, Bolsonaro habría planeado y liderado “un complot autoritario y homicida para hacer estallar el sistema democrático del país con un golpe militar (...)” (Phillips, 2024). La misma investigación reveló que altos mandos de las fuerzas armadas participaron en la planificación del intento de golpe, incluyendo al Almirante Almir Garnier Santos, comandante de la Armada; al General Estevam Theophilo, comandante de operaciones terrestres; y al General Walter Braga Netto, quien fuera Jefe de Gabinete y Ministro de Defensa durante el gobierno de Bolsonaro.

Dicho evento provocó un aumento en la desconfianza de Lula —quien actualmente se encuentra en funciones— hacia las fuerzas armadas. En este sentido, decidió poner su seguridad personal en manos de la Policía Federal; destituyó inmediatamente a decenas de militares que trabajaban en la Presidencia; relevó al jefe del Ejército; y seleccionó a un civil y amigo cercano, José Múcio, como su Ministro de Defensa (Galarraga, 2024). De esta manera, el contexto de las RCM en Brasil podría ser calificado como uno de tensión.

Aunque las fuerzas armadas brasileñas lograron mantener bastante influencia luego de la restauración de la democracia, es cierto que, especialmente a partir de la década de 1990, las RCM experimentaron cambios institucionales que favorecieron el control civil sobre las fuerzas armadas. Un ejemplo de esto fue la creación de un Ministerio de Defensa que, hasta hace relativamente poco, había estado dirigido exclusivamente por civiles. En tiempos recientes, sucesos como la ascensión a la presidencia de Jair Bolsonaro o el intento de golpe de 2023 han representado desafíos significativos para el control civil de las fuerzas armadas.

Chile

Las RCM en Chile están cruzadas por las circunstancias del golpe de Estado de 1973 y el proceso de transición democrática. Según Seguel (2023), esto es cierto “sobre todo desde el punto de vista de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar y el control efectivo que tienen las autoridades civiles sobre una institución fundamental para el Estado y la nación.”

Cabe recordar que el programa de la Concertación en Chile llamaba explícitamente a “restaurar la tradicional autoridad civil sobre las fuerzas armadas, derogar la ley de amnistía de 1978 e investigar violaciones a los derechos humanos” (Silva, 2002). Así, respecto a las RCM, el gobierno del presidente Patricio Aylwin promovió que la “integración de las fuerzas armadas al orden constitucional democrático asegurara su carácter profesional, jerárquico, disciplinado, obediente y subordinado a la autoridad política” (Loveman, 1991).

Recién restaurada la democracia, Aylwin buscó colocar a los derechos humanos como “un componente central de las reformas políticas institucionales para la obtención de una plena democratización de las instituciones políticas, económicas y sociales” (Seguel, 2023). Una muestra de ello fue el nombramiento de un Ministro de Defensa civil, así como el establecimiento en 1990 de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que sería presidida por Raúl Rettig, destacado jurista y ex embajador durante el gobierno de Salvador Allende (Silva, 2022).

Sin embargo, su agenda se vio obstaculizada por los enclaves autoritarios que permanecieron en el orden institucional chileno. La democracia había heredado un marco jurídico “explícitamente pensado para garantizar el rol tutelar de las fuerzas armadas en el futuro del país” (Silva, 2002). Además de una ley de amnistía que inmunizó a los militares, este marco incluía componentes como la imposibilidad del presidente de destituir a los mandos de las fuerzas armadas y la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), conformado por militares encargados de “supervisar” el desempeño del gobierno (Silva,

2022). No obstante, quizás la característica más destacada de las RCM durante la transición fue la influencia preponderante de Augusto Pinochet, quien continuó ejerciendo como Comandante en Jefe del Ejército (Silva, 2002).

En 2010, durante el primer mandato de Sebastián Piñera, se aprobó una ley para reorganizar el Ministerio de Defensa, lo que concentró en el presidente la autoridad sobre la seguridad nacional.

Al año siguiente, en 2011, Carabineros, la policía nacional chilena, fue transferido del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Desde el 1° de abril de 2025, Carabineros forma parte del nuevo Ministerio de Seguridad Pública.

En febrero de 2023, en el período del presidente Gabriel Boric, el Congreso Nacional aprobó la Ley 21.542, reformando el artículo 21 de la Constitución para “permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente.” La modificación constitucional considera como “infraestructura crítica” 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.”

Es decir, incluye la “infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud.”

Sin embargo, es de notar que las mismas fuerzas armadas “miran con cierta distancia la apertura del Gobierno a sacar a los uniformados a la calle para controlar la delincuencia.” En febrero de 2024, por ejemplo, el Comandante en Jefe del Ejército manifestó que la seguridad pública es una tarea que requiere interacción con la población, una función para la que los soldados “carecen de entrenamiento, educación o equipamiento adecuado” (Montes, 2024). Pero a pesar de estas declaraciones, los militares buscan activamente distender la conversación señalando que ellos no tienen enemigos, que es necesario que se establezcan límites y mandos claros en las funciones que se les dan (ejemplo ellos pueden resguardar infraestructura sí, pero se niegan al patrullaje de las zonas aledañas) y que incluso se oponen a la pérdida de criterios internacionales sobre el uso de la fuerza. En este sentido, la “vocalidad” de los militares para auto contenerse en la función militar puede decirse que es *sui géneris*, pues no existe dicha autocontención en de los países analizados en este documento técnico.

En resumen, Chile avanzó por la vía de los controles civiles formales tras la dictadura. Sin embargo, durante el proceso de transición a la democracia se mantuvieron algunos privilegios a los militares que posteriormente se acotaron y se han ido reduciendo paulatinamente tendiendo a su desaparición como los ingresos por el cobre. No obstante,

en los años recientes se ha ampliado su participación por la vía de estados constitucionales de excepción y reformas legislativas para resguardo de infraestructura crítica y el control migratorio.

Las RCM surgidas tras la transición democrática en Chile se han distinguido por su evolución constante hacia el control civil, la profesionalización y limitación de la autonomía de las fuerzas armadas. En este sentido, diversas decisiones políticas han logrado que los enclaves y prerrogativas que las fuerzas armadas chilenas mantenían en 1990 se fueran reduciendo de manera progresiva.

Un aspecto relevante de las RCM en la actualidad es el surgimiento de un discurso en los actores políticos que promueve el empleo de las fuerzas armadas en una multiplicidad de funciones tradicionalmente civiles, como es la seguridad ciudadana. No obstante, resulta igualmente notable la reticencia con la que la jerarquía militar ha respondido a este planteamiento.

Colombia

Las RCM en Colombia han estado marcadas por dos dinámicas principales: por un lado, el conflicto armado interno fortaleció el rol hegemónico y autónomo de los militares en asuntos de seguridad; y por otro, el esfuerzo que desde 1991 se ha impulsado por limitar esta influencia y restablecer el control civil. Desde los inicios del conflicto, se consolidó una doctrina no oficial —conocida como doctrina Lleras Camargo— que otorgó a las fuerzas armadas un amplio margen de autonomía frente al manejo del conflicto, ampliando su campo de acción más allá de la defensa nacional e involucrándolas también en tareas de seguridad pública.²⁷ No obstante, a partir de la Constitución de 1991, sucesivos gobiernos han promovido reformas para recuperar la conducción civil del sector seguridad, buscando equilibrar el poder militar dentro del marco democrático.

La doctrina Lleras Camargo consistió en otorgar autonomía operativa a las fuerzas armadas en temas de seguridad a cambio de su no intervención en la política. Esta fórmula buscaba mantener a los militares alejados del poder político, sin reducir su papel central en el control del orden interno. Sin embargo, es crucial entender el contexto en el que esta doctrina fue formulada. Cuando el presidente Alberto Lleras Camargo la pronunció, Colombia apenas había salido de la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla, y persistía entre las élites civiles el temor de un nuevo intento de militarización del poder. Al mismo tiempo,

²⁷ Ver documento técnico *Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina*.

comenzaban aemerger movimientos guerrilleros armados, lo que reforzaba la necesidad de contar con unas fuerzas armadas activas. En este contexto, la doctrina buscó "despolitizar" a los militares, al mismo tiempo que les confería un rol protagónico en la seguridad nacional (Robayo, 2025).²⁸

¿Hasta qué punto la doctrina Lleras Camargo otorgó una autonomía real a los militares? Para algunos investigadores, como Andrés Dávila (1998), la doctrina permitió a las fuerzas armadas contar con espacios significativos de autonomía y protagonismo en la atención de amenazas internas, lo que en la práctica fortaleció su poder político. A pesar de no contar con altos niveles de profesionalización técnica, los militares eran ampliamente valorados por su rol en el mantenimiento del orden interno. Por otro lado, académicos como Malcolm Deas (2003), que han trabajado de cerca con oficiales en retiro, sostienen que dicha autonomía fue relativa, ya que los militares no gozaron de independencia plena frente a las autoridades civiles, especialmente en momentos de negociación o crisis, donde prevalecía la supremacía del poder civil.

A pesar de estas diferencias de interpretación, ambas posturas coinciden en que la doctrina propició un desinterés de los civiles en los asuntos castrenses. Esta indiferencia permitió que los militares asumieran un rol dominante en la definición de la política de seguridad, ejerciendo un control efectivo sobre un ámbito en el que, idealmente, deberían haber estado subordinados al poder civil (Andrade Becerra, 2012).

En este contexto, el proceso constituyente de 1991 abrió la puerta a una serie de reformas orientadas a fortalecer el control civil sobre las fuerzas armadas y garantizar que los gobernantes democráticamente electos tuvieran un papel central en la formulación de la política de seguridad. Entre los avances más relevantes, se otorgó a la Fiscalía General de la Nación la facultad de investigar y juzgar a altos mandos militares por delitos comunes, y se incorporaron principios del derecho internacional de los derechos humanos para restringir las acciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. Asimismo, se crearon nuevas instituciones civiles como el Viceministerio de Defensa y la Consejería para la Defensa y la Seguridad, dentro de la Presidencia de la República, con el objetivo de reforzar el liderazgo civil en la coordinación y formulación de la política de defensa. Sin embargo, a pesar de estos avances, Soto (2003) sostiene que las reformas no fueron estructurales. El analista argumenta que no se creó una entidad civil central e independiente con capacidad real para coordinar y supervisar de manera efectiva la política de seguridad, lo que limitó el alcance de los cambios y permitió la continuidad de la influencia militar en este ámbito (Soto, 2003, citado en Andrade Becerra, 2012).

En años recientes, se han realizado esfuerzos por limitar la autonomía de las fuerzas armadas; sin embargo, la influencia de una visión militarizada del conflicto ha persistido. Un ejemplo de ello es la política de Seguridad Democrática impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe, que, bajo la premisa de que "la seguridad es responsabilidad de todos", buscó intensificar la ofensiva contra los grupos armados. Aunque esta política promovió un mayor

²⁸ Recordemos que, en el contexto del conflicto interno, la distinción entre seguridad nacional y seguridad pública se tornó en un espacio deliberadamente ambiguo, esto implicó que la sociedad civil les diera un peso desproporcionado a los militares para determinar cómo se manejaría y se pensaría en la seguridad nacional.

control civil sobre la conducción del conflicto y definió con mayor claridad las funciones de distintos actores, en la práctica reforzó una lógica bélica que presionaba a la población civil —incluyendo a quienes no formaban parte del gobierno— a alinearse con el discurso oficial, bajo el riesgo de ser catalogados como “terroristas”. Además, la política careció de una distribución clara de competencias entre las distintas ramas del Estado, lo que permitió que los militares conservaran un papel dominante en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad (Andrade Becerra, 2012).

Durante la negociación de los Acuerdos de Paz, la histórica influencia de los militares en la definición de las amenazas a la seguridad nacional generó tensiones con el gobierno civil. Bajo el mandato de Juan Manuel Santos, el sector castrense expresó abiertamente su oposición a los discursos oficiales sobre la paz. Prueba de ello fue la renuncia del ministro de Defensa, Rodrigo Rivera Salazar, en 2011 por discrepancias con el presidente, y el papel del segundo titular, Juan Carlos Pinzón, quien, aunque civil, actuó como portavoz de las preocupaciones militares. Estas fricciones se reflejaron en hechos concretos: en 2014, tras el secuestro de un general por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el presidente gestionó su liberación en la mesa de negociación, pero el Ejército no suspendió inmediatamente el operativo de rescate, lo que prolongó su retención.

También se evidenciaron acciones directas contra el proceso de paz. El "Caso Andrómeda" reveló el uso de inteligencia militar para interceptar comunicaciones entre negociadores en La Habana y actores de la oposición de izquierda, en un intento por sabotear las conversaciones. Durante la campaña electoral de 2014, se intentó politizar a las fuerzas armadas en contra del proceso de paz, lo que intensificó la tensión civil-militar. Aunque no se materializó una oposición abierta desde el alto mando, estos episodios reflejan el descontento de ciertos sectores militares y su voluntad de intervenir para modificar aspectos del acuerdo, como lo hicieron al presionar para ajustar el principio de responsabilidad de mando, buscando evitar procesos judiciales por violaciones a derechos humanos (Cruz Rodríguez, 2016).

Con la llegada de Iván Duque a la presidencia en 2018, el gobierno profundizó la participación militar en nuevos frentes, asignándoles tareas como la vigilancia en zonas estratégicas, la atención de desastres, la construcción de infraestructura y la protección ambiental. Este último punto se abordó bajo un enfoque de "securitización" del medio ambiente, tratándolo como un asunto estratégico de seguridad nacional. Estas decisiones ampliaron la autonomía operativa de las fuerzas armadas y se acompañaron de una postura más permisiva ante violaciones a derechos humanos. Esto se hizo evidente durante el Paro Nacional, donde se utilizó al Ejército para reprimir manifestaciones, lo que resultó en episodios de violencia estatal que recibieron amplia cobertura mediática (Arciniegas Carreño y Parra Ramírez, 2024).

Pese a estas denuncias, la confianza social en las fuerzas armadas se mantuvo alta. Según encuestas de INVAMER, durante las protestas de 2019 y 2020, la Fuerza Pública continuó siendo la institución con mayor confianza ciudadana: el 58% de los encuestados la respaldaba antes de las protestas y solo descendió levemente al 57% durante las

movilizaciones (Pastrana Buelvas y Vera, 2022).²⁹ Esto evidencia un respaldo social persistente, incluso en contextos de represión y cuestionamientos por abusos.

Con la llegada de Gustavo Petro en 2022, surgieron nuevas tensiones entre el poder civil y el sector militar, influenciadas tanto por el pasado del presidente como ex miembro del M-19 como por su enfoque en la política de Paz Total. La renuncia del general Eduardo Zapateiro tras la victoria de Petro y la destitución de 52 generales por presunta corrupción y violaciones a derechos humanos reflejaron el quiebre inicial. Las negociaciones abiertas con disidencias armadas profundizaron las tensiones, que escalaron tras las declaraciones del expresidente Álvaro Uribe en mayo de 2024, quien afirmó que el Ejército debía actuar “quiera o no el presidente”. Si bien no se ha registrado desobediencia militar, estas declaraciones revelan el malestar que persiste en sectores cercanos a las fuerzas armadas ante el enfoque de paz del actual gobierno (Arciniegas Carreño y Parra Ramírez, 2024).

Actualmente, por primera vez desde su creación, el Ministerio de Defensa Nacional está dirigido por un oficial retirado de las fuerzas armadas: Pedro Arnulfo Sánchez Suárez, de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, quien asumió el cargo en febrero de 2025. Hasta ese momento, desde la Constitución de 1991, todos los ministros habían sido civiles, aunque siempre con asesoría permanente de mandos militares. El ministerio coordina tanto a las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) como a la Policía Nacional. Asimismo, el control civil sobre el sector defensa se mantiene a través del Ejecutivo y el Legislativo, quienes tienen la responsabilidad de aprobar presupuestos, definir ascensos y establecer salarios en las fuerzas armadas (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2022).

Paradójicamente, aunque en 1991 se buscó fortalecer el control civil sobre el sector de seguridad, el contexto del conflicto armado llevó a un aumento constante en el presupuesto destinado a la defensa. Mientras que en 1991 Colombia asignó el 1.85 % de su Producto Interno Bruto (PIB) al sector de defensa, desde entonces este porcentaje ha crecido de manera sostenida, manteniéndose entre 2000 y 2022 por encima del 3 % del PIB. Este incremento posiciona a Colombia como uno de los países con mayor inversión relativa en defensa a nivel mundial (Banco Mundial, 2025).

El conflicto armado generó una frontera difusa entre la seguridad nacional y la seguridad pública, lo que otorgó a los militares un papel hegemónico tanto en los objetivos vinculados con la guerra interna como en la definición y organización de la seguridad en el país. Desde 1991, el gobierno colombiano ha impulsado

²⁹ Estas encuestas se realizaron antes (entre el 23 y 27 de abril), durante (entre el 28 de abril y 3 de mayo) y 20 días después de que iniciaron las protestas (18 al 22 de mayo). También se comparó a las fuerzas militares con otras instituciones, y mientras hubo cambios importantes en la opinión sobre algunas de ellas (por ejemplo, el porcentaje con una opinión positiva sobre los sindicatos pasó del 43% al 52%), las Fuerzas Militares no vieron un cambio significativo a raíz de las protestas.

diversas reformas para fortalecer el control civil y la participación de civiles en asuntos relacionados con el conflicto. Aunque estos esfuerzos han mostrado avances, la persistencia del conflicto ha llevado a que, en situaciones de crisis, los civiles tiendan a recurrir nuevamente al sector militar. En tiempos recientes, esto se ha reflejado en un creciente liderazgo de militares y exmilitares en la gestión de la seguridad en Colombia.

El Salvador

Durante el siglo XX, los militares en El Salvador desempeñaron un papel predominante en la vida pública, viéndose a sí mismos como árbitros de los conflictos internos del país. Esta percepción los llevó a actuar con autonomía respecto a las autoridades civiles e incluso a tomar el poder político en momentos de inestabilidad. En materia de seguridad, los militares mantuvieron un control absoluto, lo que les permitió manipular las percepciones sobre las amenazas al orden y presentarse como indispensables para garantizar la estabilidad política. Durante este periodo, el Ministerio de Defensa contaba con un ramo específico encargado tanto de la seguridad pública como de la defensa nacional. La influencia militar en temas de seguridad se intensificó aún más durante la guerra civil (1979-1992), cuando las fuerzas armadas comenzaron a perseguir a quienes consideraban “amenazas al orden interno” (Aguilar, 2023).³⁰

Tras la guerra civil, los Acuerdos de Paz de 1992 buscaron de manera explícita poner fin a esta dinámica y limitar la participación de los militares en la seguridad y la vida pública. Los acuerdos fueron contundentes al establecer que la seguridad en democracia debía ser responsabilidad exclusiva de los civiles, relegando a los militares a un rol secundario. Este cambio se reflejó claramente desde el principio en la doctrina y en la redefinición del papel de las fuerzas armadas. La Constitución consagró al Ejército como una institución obediente, profesional, apolítica y no deliberante, con un carácter no instrumental, es decir, sin poder decisorio en el ámbito político.

En consecuencia, el ejército experimentó una reducción de 21,000 efectivos y la depuración de 106 oficiales vinculados por una Comisión *ad hoc* a graves violaciones de derechos humanos. Además, el gobierno desmovilizó batallones de élite entrenados para la guerra, reformó la doctrina y el sistema educativo militar, y disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia, entonces controlada por militares. En su lugar, se creó el Organismo de Inteligencia del Estado, dirigido por civiles, que desde sus inicios ha buscado respetar los principios democráticos y los derechos humanos, fundamentando su labor en una concepción de inteligencia orientada al bien común, sin sesgos ideológicos ni intereses particulares (Cassel, Hinestrosa y Costa, 2022).

³⁰ Ver documento técnico *Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina*.

Por otro lado, durante las negociaciones se acordaron beneficios específicos para garantizar que los militares respetaran el proceso de paz y los cambios derivados de éste. En primer lugar, el gobierno incorporó a oficiales militares y excombatientes a la PNC, especialmente en cargos de alto nivel, y otorgó pensiones significativas a los militares como parte de los mecanismos para asegurar el éxito del proceso. Sin embargo, el fenómeno creciente de la inseguridad y la falta de voluntad política para abordarlo desde instancias civiles permitió que los militares conservaran una influencia desproporcionada en la vida democrática del país. En años recientes, esta influencia se ha traducido en una mayor intervención en la política, con el objetivo de respaldar proyectos que favorecen sus intereses. Un ejemplo claro fue la intervención militar en el Congreso en 2020, tras la negativa de los legisladores a aprobar un endeudamiento público necesario para financiar las políticas del presidente Nayib Bukele (Aguilar, 2024).

Los cambios en el protagonismo militar también se reflejan en el presupuesto asignado y en la respuesta a las modificaciones en las políticas de seguridad. En 1992, el Ministerio de Defensa Nacional recibió un presupuesto de 80 millones de dólares, que creció a 195 millones en 2020, 256.7 millones en 2022, y está proyectado en 314.4 millones para 2025 (López, 2024).

El Ministerio de Defensa Nacional, creado en 1993 para reemplazar al antiguo Ministerio de Defensa, tiene la responsabilidad de dirigir a las fuerzas armadas e implementar las políticas de defensa del país. Su establecimiento buscó separar las funciones de seguridad nacional de las de seguridad pública y, en teoría, fortalecer el control civil sobre el sector militar. Sin embargo, desde el fin del conflicto armado, el titular de este ministerio ha sido sistemáticamente un miembro activo de las fuerzas armadas, lo que ha limitado su carácter como mecanismo efectivo de control civil, convirtiéndolo más bien en un espacio que preserva la autonomía militar.

La Constitución de El Salvador es clara al respecto: el artículo 159 establece que la seguridad nacional corresponde a las fuerzas armadas, mientras que la seguridad pública es responsabilidad de la PNC. Por su parte, el artículo 212 otorga al presidente la facultad excepcional de disponer de la fuerza armada para mantener la paz interna, siempre y cuando se hayan agotado otras vías para tal fin. Esta disposición implica un control explícito por parte de la Asamblea Legislativa, que, según el artículo 168, debe ser informada de manera constante sobre cualquier participación militar en tareas de mantenimiento del orden público.

En la práctica, esta disposición ha permitido al gobierno recurrir de forma continua a las fuerzas armadas para tareas de seguridad interna, evadiendo en muchos casos los controles legislativos establecidos. Apenas firmada la Constitución, el Ejecutivo emitió un decreto que autorizaba la participación de los militares en funciones de seguridad, en apoyo a la recién creada PNC, especialmente en labores de patrullaje. Desde entonces, distintos gobiernos han aprovechado el contexto de inseguridad para incrementar progresivamente el involucramiento militar en la seguridad pública, usualmente mediante la emisión de

decretos ejecutivos. En los años más recientes, esta práctica se ha institucionalizado a través de la renovación periódica de un decreto genérico titulado “Disposiciones especiales transitorias para la participación de la Fuerza Armada en el mantenimiento de la paz interna”, el cual se aprueba anualmente para justificar la permanencia de los militares en tareas que constitucionalmente corresponden a cuerpos civiles (Aguilar, 2024).

Tras la guerra civil, El Salvador impulsó reformas para reducir el poder militar en la seguridad y la vida pública. Los Acuerdos de Paz de 1992 establecieron que esta tarea debía recaer en civiles, lo que llevó a la depuración del Ejército, la reforma de su doctrina y la creación de instituciones bajo control civil. Sin embargo, se otorgaron beneficios a los militares para garantizar su apoyo al proceso, y la persistente inseguridad permitió que conservaran una influencia considerable, visible incluso en episodios de intervención política como el ocurrido en 2020.

A pesar de los límites constitucionales, los gobiernos han recurrido sistemáticamente a los militares mediante decretos, consolidando su presencia en tareas de seguridad pública. El presupuesto del Ministerio de Defensa ha aumentado de forma sostenida, y la práctica de extender anualmente decretos transitorios ha permitido mantener su protagonismo, debilitando el control civil y normalizando lo que debía ser excepcional.

México

El régimen constitucional mexicano vigente tiene sus orígenes tras la Revolución de 1910-1917. Por otro lado, todos los presidentes de México fueron militares hasta 1946, año en que Miguel Alemán asumió la presidencia. Esta transición es comúnmente interpretada como un indicio de la desmilitarización de la política. Sin embargo, Romero (2024) sostiene que, en realidad, se trató de un arreglo que garantizó prerrogativas tanto formales como informales a las fuerzas armadas sin llegar a desplazarlas por completo a los márgenes de la política.

De tal manera, puede afirmarse que el régimen político emanado de la Revolución no subordinó efectivamente a los militares al poder civil. Aunque se mantuvo la prohibición constitucional que restringía su desempeño en funciones ajenas a la disciplina castrense, el arreglo introdujo una serie de privilegios a cambio de respetar la centralidad de la Presidencia de la República en el sistema político.

En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) transformó a la Secretaría de Guerra y Marina en la Secretaría de la Defensa Nacional, quedando bajo su dependencia el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada (SEDENA, 2017). En 1940, su sucesor, Manuel Ávila Camacho, reorganizó las fuerzas armadas y trasladó a la Armada a la estructura de una nueva Secretaría de Marina. Este arreglo se mantiene en la actualidad. Así, México cuenta con dos secretarías separadas para la gestión de los asuntos militares, además de las otras responsabilidades que, con creciente frecuencia, las autoridades civiles asignan a las fuerzas armadas (ver *infra*) (Velázquez et al, 2024).

Conforme a lo establecido por la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, existen dos requisitos para ser nombrado Secretario de la Defensa Nacional: 1) ser hijo de padres mexicanos y 2) contar con el rango de General de División del Ejército. Por lo tanto, el nombramiento de una persona civil en esta posición es legalmente inviable. En cambio, en el caso de la Secretaría de Marina, no se contempla un requisito similar; sin embargo, ese cargo solo ha sido ocupado por hombres con el rango de Almirante.

Durante la transición democrática del 2000, en lugar de impulsar reformas orientadas a fortalecer el control civil y reestructurar los aparatos de seguridad y defensa, las élites civiles optaron por preservar la ilusión de una subordinación militar que, en realidad, nunca existió. En consecuencia, no se creó una secretaría civil con autoridad administrativa, operativa y presupuestal sobre las fuerzas armadas –como sí ocurrió con los Ministerios de Defensa de otros países de la región–, ni se establecieron controles efectivos o acotaciones a las prerrogativas acumuladas por los militares a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. A ello se suma el persistente desinterés de la clase política civil por los asuntos castrenses, evidenciado en la superficialidad con que el poder legislativo revisa y aprueba los ascensos de oficiales militares.

Dicho esto, uno de los rasgos característicos de las RCM en México es la asignación continua de funciones tradicionalmente civiles a las fuerzas armadas. En el ámbito de la seguridad, este fenómeno ha sido patente desde 2006, año en que comenzó, a instancia del expresidente Felipe Calderón (2006-2012), un proceso irregular de participación generalizada de soldados y marinos en tareas de seguridad pública. Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), este proceso se institucionalizó plenamente mediante el traspaso definitivo de la Guardia Nacional, en su origen una institución policial civil, a la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional (MUCD, 2024). Cabe señalar que, de forma paralela, en México se ha dado un proceso de militarización indirecta impulsado por la designación recurrente de militares al frente de las instituciones estatales de seguridad (México Evalúa, 2024).

Ahora bien, esta transferencia de funciones civiles a las fuerzas armadas no se ha limitado únicamente a la esfera de la seguridad. El *Inventario Nacional de lo Militarizado* da cuenta de la manera en que, en la actualidad, las fuerzas armadas tienen a su cargo actividades como la construcción y administración de aeropuertos, proyectos ferroviarios y complejos turísticos, entre otras (Velázquez et al, 2024).

En términos de opinión pública, el apoyo social a las fuerzas armadas es notable. De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Ejército y la Marina son las instituciones a las que la sociedad tiene mayor nivel de confianza (71.5%), únicamente por detrás de la familia (87%), las universidades y escuelas públicas (78.7% y 78.5%), y los compañeros de trabajo (75.6%) (INEGI, 2024).

Una encuesta realizada por el Programa de Política de Drogas (PPD), dirigida a personas en municipios con altos y medios niveles de presencia militar, reveló que esta población no sólo apoya la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (un 89.7% de las personas encuestadas respaldan la intervención militar frente al crimen organizado), sino que también favorece una mayor implicación de los militares en la política. En la encuesta, el promedio de apoyo a diversas acciones militares fue la siguiente: 68.8% a favor de que el Ejército juzgue a los políticos corruptos; 63.1% a favor de que tome el control de la Suprema Corte si ésta continúa otorgando amparos a “criminales y corruptos”; 57.6% a favor de que controle el gobierno si la seguridad se descontrola; 55% a favor de que controle el Congreso si los legisladores bloquean el avance del país; y 53.8% a favor de que tome el control del gobierno si se revierten los logros de López Obrador (Zizumbo-Colunga y Martínez-Velasco, 2021).

Para concluir, es importante mencionar dos últimas cuestiones que reflejan el contexto y las dinámicas actuales de las RCM en México:

Caso Cienfuegos. En 2020, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos detuvo en Los Ángeles, California al General Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), acusado de delitos relacionados con el narcotráfico. En lugar de aprovechar políticamente la detención de un alto exfuncionario de una administración rival, el presidente López Obrador optó por proteger diplomáticamente a Cienfuegos, logrando su liberación, repatriación a México y eventual absolución (Escobar, 2023).

Reforma constitucional de septiembre de 2024. El 30 de septiembre de 2024, último día del sexenio del presidente López Obrador, fue removida de la Constitución la prohibición absoluta a la participación militar en tareas ajenas a la disciplina militar (ver *supra*). De tal forma, el artículo 129 constitucional pasó a estipular que, “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.” Como resultado directo, ahora basta con una ley ordinaria para que se considere constitucional la participación de las fuerzas armadas en funciones tradicionalmente civiles.³¹

³¹ El 5 de febrero de 2024, durante los festejos por el 107º aniversario de la Constitución de 1917, el ex presidente López Obrador anunció la presentación de 20 iniciativas de reforma constitucional y legal en distintas materias (López Ayllón *et al.*, 2024), una de ellas era la reforma militar.

Las RCM en México tienen múltiples rasgos que dan cuenta de su complejidad. En primer lugar, están sus orígenes históricos, marcados por la clara separación decimonónica de las funciones militares y civiles. Otros aspectos relevantes son: la ausencia de golpes de Estado o intervenciones militares directas en la política durante la segunda mitad del siglo XX; la imposibilidad jurídica de designar un Secretario de la Defensa Nacional civil; y la inexistencia de una instancia civil con control administrativo, operativo y presupuestal sobre las fuerzas armadas. A ello se suma la protección institucional que la esfera civil ha brindado a la militar ante acusaciones por delitos o violaciones a los derechos humanos, así como el papel cada vez más protagónico que las fuerzas armadas desempeñan en la ejecución de tareas tradicionalmente reservadas a autoridades civiles.

Conclusiones

El análisis de las RCM en América Latina revela un panorama complejo, marcado por tensiones históricas, avances democráticos y retrocesos recientes en el control civil sobre las fuerzas armadas. A lo largo de este documento, se ha evidenciado que las RCM no son estáticas, sino que evolucionan en función de contextos políticos y sociales específicos, y que tristemente para la región, la evolución no ha sido para establecer más y mejores controles sino para desmantelar los existentes y legalizar la intervención militar en distintas áreas gubernamentales, a pesar de la evidencia.

En primer lugar, se observa que, aunque la región ha avanzado en la subordinación formal de los militares al poder civil, persisten enclaves de autonomía castrense que limitan la plena reforma democrática del sector defensa. Casos como Brasil, donde las fuerzas armadas mantuvieron influencia tras la apertura democrática, o México, donde se ha normalizado su participación en funciones de seguridad pública, demuestran que la supremacía civil fijada en las leyes no siempre se traduce en control efectivo.

En segundo término, la militarización de la seguridad pública sigue siendo un desafío crítico en el marco de las RCM. Esta tendencia, lejos de representar una solución sostenible frente a la violencia y el crimen organizado, ha contribuido a distorsionar las funciones tradicionales de las fuerzas armadas, debilitando al mismo tiempo las capacidades institucionales de las corporaciones policiales civiles. La delegación de tareas de seguridad

pública a los militares no sólo plantea riesgos para los derechos humanos, sino que también dificulta la rendición de cuentas y la transparencia.

Las RCM están profundamente condicionadas por una variedad de factores estructurales y contextuales, entre ellos la cultura política, la historia, la solidez o fragilidad de las instituciones civiles, y la percepción ciudadana en países con una tradición autoritaria o con procesos de transición democrática incompletos, como ocurre en varias naciones de América Latina.

La debilidad institucional, por su parte, tiende a reforzar la dependencia del poder civil respecto del sector militar, especialmente en contextos de crisis. Asimismo, cuando la ciudadanía percibe a los militares como más eficaces o confiables que las autoridades civiles, se refuerza su protagonismo en la vida pública, legitimando su involucramiento en tareas que exceden su mandato constitucional. Estas dinámicas complejas subrayan que el fortalecimiento de las RCM democráticas requiere no sólo reformas normativas, sino también transformaciones profundas en la cultura política, el funcionamiento del Estado y la relación entre sociedad y fuerzas armadas.³²

³² Ver documento técnico *Control social de las fuerzas armadas: marco teórico y expresiones desde la sociedad civil latinoamericana*.

Documento 4.

El control civil de las fuerzas armadas en América Latina

Este documento se compone de dos partes. La primera revisa brevemente la literatura sobre el control civil de las fuerzas armadas y su relación con la democracia, la militarización y la gobernanza. La segunda examina las instituciones de control civil en Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y México, identificando sus capacidades y limitaciones. Ampliando la discusión sobre relaciones cívico-militares, el texto busca aportar a un análisis sobre las herramientas institucionales para contener la militarización en América Latina y fortalecer mecanismos democráticos de supervisión civil.

Introducción

El presente documento se estructura en dos partes. La primera ofrece una síntesis del tratamiento que la literatura especializada ha dado a la cuestión del control civil de las fuerzas armadas, explorando también su relación con cuestiones clave como la democracia, la democratización o la militarización. La segunda parte se centra en un recorrido preliminar por las instituciones de control y supervisión civil identificadas en los países representados en el Consorcio, destacando sus particularidades, capacidades y limitaciones.

El avance de los procesos de militarización de la seguridad pública en la región hace necesario identificar y comprender las diversas herramientas institucionales disponibles para su contención. Incluso en aquellos países donde, como en el caso de México, la participación de las fuerzas armadas en funciones ajenas a la disciplina castrense ha llegado a formalizarse en el nivel constitucional, resulta fundamental pensar, fortalecer y accionar mecanismos eficaces de control, supervisión y fiscalización.

Los apartados que siguen pretenden introducir diversos aspectos teóricos y prácticos del control civil de las fuerzas armadas. En conjunto, su propósito es contribuir a una mejor comprensión de las vías institucionales potencialmente capaces de frenar y retroceder las dinámicas de militarización en América Latina.

Aspectos teóricos

El control civil de las fuerzas armadas

Burk (2002) sostiene que el estudio de las RCM parte de la premisa normativa de que el control civil sobre las fuerzas armadas es preferible al control militar del Estado. En este marco, el problema central de este campo de estudio radica en explicar cómo se establece y mantiene dicho control civil. ¿Pueden los líderes civiles garantizar de manera confiable que las fuerzas armadas actúen conforme a sus decisiones? De acuerdo con Desch (1999), esta es la pregunta fundamental del control civil.

El control civil de las fuerzas armadas va mucho más allá de la mera ausencia de golpes de Estado (Feaver, 1999; Croissant *et al*, 2010) o de la no injerencia de las fuerzas armadas en los asuntos políticos (Eldem, 2019). En este sentido, se entiende que existe control civil cuando los funcionarios civiles ejercen un poder suficiente sobre las fuerzas armadas no solo para “conducir la política general sin interferencia del ejército,” sino también para “definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y conducir las políticas de defensa, y monitorear la implementación de las políticas militares” (Agüero, 1995, citado en Eldem, 2019).

Croissant *et al* (2010), por su parte, definen al control civil de las fuerzas armadas como “aquella distribución del poder decisorio en la cual únicamente los civiles tienen la autoridad para decidir sobre las políticas nacionales y su implementación.” En un esquema de control civil, los actores civiles pueden delegar libremente en el ámbito militar la toma de decisiones y la ejecución de determinadas políticas; sin embargo, las fuerzas armadas carecen de poder autónomo de decisión fuera de las áreas expresamente delimitadas por la autoridad civil (Croissant *et al*, 2010).

En este sentido, son exclusivamente los civiles quienes determinan qué políticas, o qué aspectos de ellas, deben ser ejecutados por las fuerzas armadas, así como también delimitan la frontera entre la formulación y la implementación. Asimismo, el control civil exige que las autoridades civiles dispongan de mecanismos efectivos para sancionar a las instituciones militares y, en principio, para revisar sus decisiones en cualquier momento (Croissant *et al*, 2010).

Aunque, en teoría, la supremacía civil es absoluta y abarcadora –es decir, todas las decisiones públicas, incluidas las vinculadas con la defensa y la política militar, deben ser tomadas o aprobadas por autoridades civiles–, en la práctica, el control civil se manifiesta como una cuestión de grado (Welch, 1987; Feaver, 1999; Eldem, 2019). Según Desch

(1999), el mejor indicador del grado de control civil en un Estado es la identificación de quién prevalece cuando las preferencias de los actores civiles y militares divergen. En consecuencia, el control civil puede considerarse débil cuando las preferencias militares prevalecen de manera sistemática. El caso extremo de este escenario sería el de una dictadura militar. Por el contrario, el control civil se considera firme o sólido cuando son las preferencias civiles las que predominan de manera consistente.

Los pilares del control civil

Kohn (1997) argumenta que, en última instancia, “el control civil se basa en un conjunto de ideas, instituciones y comportamientos que se han desarrollado con el tiempo en las sociedades democráticas.” En su conjunto, el objetivo de dichas prácticas es la reducción de las probabilidades de que las fuerzas armadas interfieran en la vida política (Kohn, 1997).

El primer componente del control civil es la existencia de la gobernanza democrática (Kohn 1997). En este sentido, aspectos como el Estado de Derecho, las libertades civiles y los mecanismos para la sucesión pacífica del poder resultan esenciales para garantizar dicho control. Kohn (1997) lo resume de la siguiente manera: “el control civil puede reforzar a la democracia, pero el control civil es únicamente un aspecto –necesario, más no suficiente– de la gobernanza democrática.”

Un segundo pilar del control civil reside en los mecanismos operativos del gobierno, es decir, en los métodos por los que la autoridad civil ejerce el mando sobre las fuerzas armadas. En este punto, el autor insiste en que, para que las instituciones militares funcionen como una verdadera expresión de la voluntad colectiva de la sociedad, es necesario que su subordinación se dirija al Estado en su conjunto, y no a la figura del presidente o primer ministro en funciones.

Un tercer elemento clave es la existencia de poderes que actúan como contrapeso efectivo frente a las fuerzas armadas. Kohn (1997) identifica dos formas de impedir que las fuerzas armadas siquiera consideren intervenir en política. La primera se relaciona con la presencia de otros cuerpos armados dentro del territorio, como las fuerzas policiales. La segunda se basa en la certeza de que los actos ilegales conllevarán consecuencias graves, como la deshonra, el retiro forzoso, sanciones económicas, arrestos, juicios, condenas o prisión. Cuanto mayor sea la probabilidad de que las transgresiones al control civil sean resistidas y sancionadas, menor será la probabilidad de que ocurran. El éxito del caso argentino de control civil tras 1983 es una muestra de la importancia de este pilar (Diamint, 2008).

Finalmente, el cuarto pilar del control civil es la propia institución militar. Según Kohn (1997), este control solo es posible si las fuerzas armadas están firmemente comprometidas con la neutralidad política. Esto implica que deben abstenerse, en cualquier circunstancia, de interferir en el funcionamiento constitucional o en los procesos del gobierno; identificarse

con la nación en su conjunto y no con un partido, ideología o agenda particular; y asumir la lealtad incondicional a las autoridades legítimas y al sistema democrático como un principio esencial de su profesionalismo (Kohn, 1997).

Control civil y democratización

La literatura especializada en procesos de democratización coincide en que el control civil de las fuerzas armadas es una condición indispensable para el establecimiento y consolidación de las democracias (Croissant et al, 2010). En esta línea, la estabilidad y perdurabilidad de las normas y procedimientos democráticos dependerá, entre otras cosas, de que los líderes políticos electos y sus funcionarios designados ejerzan un control efectivo sobre el aparato militar.

Esta afirmación se sustenta en la premisa de que la democracia –particularmente en su variante liberal– requiere el establecimiento de un conjunto de instituciones que, desde una perspectiva analítica, pueden desagregarse en cinco “regímenes parciales” (Merkel et al, 2003, citado en Croissant et al, 2010):

- > **Sistema electoral.** Institucionaliza el principio democrático de la soberanía popular a través de la celebración de elecciones universales, libres, justas y significativas.
- > **Sistema de libertades políticas.** Garantiza los derechos políticos de participación y articulación necesarios para que las elecciones se conviertan en instrumentos significativos de rendición de cuentas vertical.
- > **Sistema de derechos civiles.** Limita el ejercicio del poder político, previene el abuso de autoridad y garantiza la libertad de las personas.
- > **Sistema de rendición de cuentas horizontal.** Impide el abuso del poder del Estado a través del establecimiento de frenos y contrapesos institucionales entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
- > **Sistema de instituciones que asegure el poder efectivo de los representantes democráticamente electos.** Garantiza que solo los actores políticos democráticamente electos ejerzan autoridad decisoria respecto a las cuestiones políticas relevantes. Su objetivo es impedir que actores externos, es decir, no sujetos a la legitimación democrática ni a mecanismos de rendición de cuentas, incidan en el poder de las autoridades políticamente legítimas.

La cuestión del control civil de las fuerzas armadas, en este sentido, se inscribe dentro de este último régimen parcial. Según señalan Croissant et al (2010), el control civil se trata de un aspecto particularmente relevante en las democracias emergentes, dado que, en

muchos países en proceso de transición democrática, las fuerzas armadas han desempeñado un papel central como actores políticos en los regímenes autoritarios que se pretende superar.

Esta situación plantea un desafío doble para las élites que lideran los procesos de transición. Por un lado, deben avanzar en la desmilitarización del sistema político, reduciendo las prerrogativas históricamente acumuladas por las fuerzas armadas; por otro, deben hacerlo frente a un liderazgo militar con una arraigada tradición de participación política y que, además, podría estar en condiciones de resistir activamente cualquier intento de limitar sus intereses corporativos (Croissant et al, 2010).

Este reto se ve intensificado en un contexto donde la capacidad de los actores democratizadores es considerablemente limitada. En términos generales, las instituciones políticas de las nuevas democracias se hallan aún en una fase incipiente de consolidación y no han logrado establecer estructuras robustas y claras para la resolución de conflictos. A este panorama se suman el débil desarrollo de la sociedad civil y de los partidos políticos, así como la fragilidad del apoyo social a las nuevas reglas y procesos democráticos (Croissant et al, 2010).

Ahora bien, autores como Ladwig y Mukherjee (2024) han problematizado las nociones anteriores (i.e. la identificación del control civil con el control democrático), haciendo notar que el control civil sobre las fuerzas armadas puede existir también en regímenes que no comulgan con los postulados de la democracia liberal. Ejemplos de ello son algunos países con sistemas de partido único, como China o Vietnam, así como monarquías hereditarias, como Arabia Saudita o los Emiratos Árabes Unidos.

Instituciones de control y supervisión

Según Ladwig y Mukherjee (2024), las instituciones de control son aquellas que detentan un mandato –ya sea legal o administrativo– para dirigir y tomar decisiones sobre las actividades de las fuerzas armadas. En contraste, las instituciones de supervisión tienen como principal función monitorear y fiscalizar el desempeño de las mismas.

Sin duda, existe una superposición significativa entre ambas funciones –control y supervisión–, lo que dificulta una distinción conceptual clara entre los términos (Ladwig y Mukherjee, 2024). Por ejemplo, en el ejercicio de su mandato de control sobre las fuerzas armadas, los ministerios de defensa también desempeñan labores de supervisión. No obstante, hay entidades cuya función se limita exclusivamente a la vigilancia y fiscalización, como los órganos de auditoría o las comisiones legislativas (ver *infra*).

Eldem (2019) propone una tipología que permite evaluar el control civil de las fuerzas armadas en cinco dimensiones. Éstas definen también el tipo de instituciones necesarias para ejercer adecuadamente dicho control:

> *Dimensión política*

Hace referencia a la subordinación de las fuerzas armadas al control político de las autoridades democráticamente electas del Estado. Esta dimensión implica que el rol de las fuerzas armadas debe limitarse estrictamente a funciones de defensa nacional, excluyéndolas de cualquier intervención en asuntos de carácter civil (Lamadrid, 2013; Eldem, 2019).

En este marco, siguiendo a Lamadrid (2013), un aspecto crucial del control civil en una democracia es “el lugar y la misión que la Constitución otorga a las fuerzas armadas.” Según este autor, un modelo exitoso de control civil exige, como condición necesaria, que los militares se encuentren constitucionalmente impedidos de cualquier participación en asuntos internos y que carezcan de libertad para interpretar o decidir de manera autónoma sobre la definición de su misión.

> *Dimensión institucional*

De acuerdo con Eldem (2019), la dimensión institucional está relacionada con el control de las fuerzas armadas “en su área profesional de *expertise*.” La manera más efectiva de control institucional, de acuerdo con la autora, es mediante el establecimiento de ministerios de defensa sólidos, con personal suficiente y dirigidos por civiles, “encargados de diseñar, asesorar y gestionar las políticas de defensa, así como de supervisar las operaciones militares.” A su vez, también resulta indispensable que las autoridades civiles cuenten con personal “competente, eficaz y valiente, con conocimientos en asuntos militares, así como con plataformas institucionales que permitan una sólida cooperación y coordinación con los líderes militares.”

Los ministerios de defensa ejercen el control administrativo, procedural y financiero de las fuerzas armadas (Ladwig y Mukherjee, 2024). Por tal motivo, su diseño y estructura organizacional se configuran como indicadores importantes del grado de control civil en un Estado (Marcella, 2022; Mukherjee y Pion-Berlin, 2022). Esta cuestión entabla preguntas importantes: ¿la estructura permite las deliberaciones cívico-militares sobre la actividad de las fuerzas armadas (desde la compra de armamento hasta los planes de guerra)? ¿el personal, incluyendo su dirigencia, es civil o militar? ¿El ministerio mantiene poder efectivo sobre las fuerzas armadas? (Eldem, 2019; Ladwig y Mukherjee, 2024). Con fines ilustrativos, el siguiente cuadro presenta el perfil de las personas que encabezan los ministerios o secretarías de defensa en América Latina:

Cuadro 1. Titulares de los Ministerios/Secretarías de Defensa en América Latina en 2025

| País | Titular | Perfil |
|----------------------|--|---------------|
| Argentina | Luis Alfonso Petri | Civil |
| Bolivia | Edmundo Novillo Aguilar | Civil |
| Brasil | José Mucio Monteiro | Civil |
| Chile | Adriana Delpiano | Civil |
| Colombia | Pedro Sánchez Suárez | Militar |
| Costa Rica | N/A | N/A |
| Cuba | Álvaro López Miera | Militar |
| Ecuador | Gian Carlo Loffredo | Civil |
| El Salvador | René Francis Merino Monroy | Militar |
| Granada | N/A | N/A |
| Guatemala | Henry David Sáenz Ramos | Militar |
| Guyana | N/A | N/A |
| Guyana Francesa | N/A | N/A |
| Haití | Jean Berthier Antoine | Civil |
| Honduras | Rixi Ramona Moncada Godoy | Civil |
| Jamaica | Andrew Michael Holness | Civil |
| México | Ricardo Trevilla Trejo ³³ Raymundo Morales Ángeles ³⁴ | Militar |
| Nicaragua | Rosa Adelina Barahona Castro | Civil |
| Paraguay | Óscar Luis González Cañete | Militar |
| Panamá | N/A | N/A |
| Perú | Walter Astudillo Chávez | Militar |
| República Dominicana | Carlos Antonio Fernández Onofre | Militar |
| Surinam | Krishnakoemarie Mathoera | Civil |
| Uruguay | Sandra Lazo | Civil |

³³ Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. El Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional están adscritos a esta dependencia.

³⁴ Titular de la Secretaría de Marina.

Cuadro 1. Titulares de los Ministerios/Secretarías de Defensa en América Latina en 2025

| País | Titular | Perfil |
|-----------|------------------------|---------|
| Venezuela | Vladimir Padrino López | Militar |

Fuente: elaboración propia.

> ***Dimensión legislativa***

Esta dimensión se centra en “la fiscalización legislativa de todas las decisiones del poder ejecutivo en materia de defensa y seguridad nacional” (Eldem, 2019). Entre los aspectos que deben ser objeto de control por parte de los órganos parlamentarios, se incluyen: la organización, el despliegue y el uso de las fuerzas armadas; la definición de las prioridades y necesidades militares; la asignación de recursos presupuestarios; los ascensos dentro de la jerarquía castrense; y la identificación de las amenazas de seguridad del Estado (Eldem, 2019; Ladwig III y Mukherjee, 2024).

Los parlamentos pueden establecer comisiones especializadas de seguridad y defensa nacional, y ejercer supervisión a través de auditorías, comparecencias y solicitudes de informes. Estos mecanismos permiten que las y los legisladores soliciten documentación oficial, convoquen a funcionarios militares y supervisen la ejecución de las políticas. De acuerdo con Kohn (1997), la supervisión parlamentaria activa, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, refuerza la idea de que las fuerzas armadas responden al pueblo y a la nación en su conjunto.

> ***Dimensión judicial***

El control judicial resulta fundamental para garantizar la subordinación de las fuerzas armadas al Estado de Derecho y limitar su autonomía legal. Esto supone, entre otras medidas, la eliminación de la jurisdicción de los tribunales militares sobre civiles, e incluso la supresión total del fuero militar, como ocurre en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Austria o Alemania.

La judicatura puede actuar como instancia efectiva de control civil cuando facilita el acceso de la ciudadanía a mecanismos procesales para la impugnación de actos arbitrarios, abusos de poder o violaciones de derechos humanos cometidos por personal militar (Kohn, 1997). Asimismo, el control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad ejercido por los tribunales puede permitir la revisión de la validez de actos administrativos o leyes que asignen funciones, competencias o prerrogativas a las fuerzas armadas, asegurando que éstas se ajusten a los principios y límites establecidos por el orden constitucional.

> **Dimensión social**

Esta dimensión se refiere a la existencia de una cultura política participativa y consolidada que permita a la sociedad vigilar y cuestionar la actuación de las fuerzas armadas y el uso de la fuerza (Eldem, 2019). De tal forma, se encuentra estrechamente vinculada al concepto de *control de la militarización* desarrollado por Levy (2014) (ver *infra*).

En este ámbito, diversos actores pueden desempeñar funciones de supervisión informal, incluyendo a los medios de comunicación, la academia, las organizaciones no gubernamentales y los *think tanks* especializados en defensa, seguridad y derechos humanos (Ladwig y Mukherjee, 2024). Aunque carecen de atribuciones formales, su capacidad para generar información, movilizar la opinión pública y ejercer presión política contribuye significativamente al fortalecimiento del control civil.

Control de las fuerzas armadas vs. control de la militarización

Levy (2014) señala que la existencia de instituciones sólidas de control civil no impide necesariamente el avance de procesos de militarización. Un ejemplo de ello, advierte el autor, son las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán (2001) e Irak (2003), donde la militarización y una mayor disposición al uso de la fuerza coexistieron con un incremento en el escrutinio político sobre las fuerzas armadas.³⁵

A partir de ello, Levy (2014) subraya la importancia de diferenciar entre el control civil de las fuerzas armadas y el control de la militarización. El primero, por un lado, alude al grado en el que la ciudadanía, a través de las instituciones civiles del Estado, establece límites a la libertad de acción de las fuerzas armadas en ámbitos con implicaciones políticas, tales como la doctrina militar, los planes operativos, el armamento, la estructura organizativa, el reclutamiento y el ascenso de oficiales.

En contraste, el control de la militarización se enfoca en regular los mecanismos que legitiman el uso de la fuerza (Levy, 2014). Desde esta perspectiva, el control de la militarización tiene una dimensión eminentemente política y discursiva. Su objetivo es asegurar que el uso de la fuerza militar esté mediado por un proceso de decisión profundo, abierto y deliberativo, en el que la ciudadanía ejerza un rol activo y autónomo en la determinación de su legitimidad.

Idealmente, dicho proceso debería cumplir las siguientes condiciones (Levy, 2014):

³⁵ Es importante destacar que Levy (2014) define a la militarización como “un proceso a través del cual el militarismo incrementa.” En este sentido, conviene señalar que Levy adopta la definición de *militarismo* propuesta por Mann (1987), quien lo entiende como “un conjunto de actitudes y prácticas sociales que conciben a la guerra y a la preparación para la guerra como algo normal y deseable en las actividades sociales.” (Véase el documento técnico *Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*).

- Existencia de una relativa lentitud en la toma de decisiones, con el objetivo de asegurar la escucha y consideración de diversas posturas.
- No restricción de los debates a los aspectos operativos de las políticas militares, sino su extensión a la lógica general que los fundamenta (i.e. su legitimidad).
- Acceso a la información no obstaculizado por prácticas de manipulación, como la exageración deliberada de las amenazas.
- Apertura en los debates: el discurso dominante no debe estigmatizar a las voces opositoras.

De acuerdo con el autor, el control de la militarización opera a través de distintas formas de debate público, las cuales influyen en la cultura política y en el nivel de legitimidad que ésta confiere al uso de la fuerza. Destacan los siguientes: 1) debates sobre el estado de fuerza (manpower) 2) debates sobre la esencia del uso de la fuerza 3) debates sobre la naturaleza de la amenaza 4) debates sobre los intereses internos y 5) debates sobre los costos.

Mientras más amplios y deliberativos sean los debates públicos sobre los asuntos militares –considerando la variedad de temas abordados, el ritmo pausado y reflexivo del proceso, el grado de apertura al disenso, el acceso transparente a la información y la pluralidad de voces involucradas–, mayor será el control ejercido sobre la militarización. En consecuencia, unas fuerzas armadas estrechamente supervisadas por sus autoridades políticas, pero que implementan políticas militarizadas sin cuestionamiento público, evidencian un alto nivel de control civil, aunque un bajo grado de control de la militarización (Levy, 2014).

Cuadro 2. Diferencias entre el control civil sobre las fuerzas armadas y sobre la militarización

| | Control civil de las fuerzas armadas | Control de la militarización |
|------------------------------|--|---|
| Objeto | Se enfoca en la organización militar: los aspectos operativos del desempeño de la organización, principalmente respecto a las implicaciones políticas esperadas. | Se enfoca en la cultura política, particularmente en la legitimación del uso de la fuerza. |
| Objetivo | Limitar la libertad de acción de las fuerzas armadas. | Sujetar el uso de la fuerza a un proceso deliberativo que aborde su legitimidad. |
| Funcionamiento | Mecanismos institucionales. | Debates públicos que afectan la cultura política, promovidos por actores colectivos, los medios y los políticos. |
| Dimensiones del poder | Principalmente la primera y segunda dimensiones: la dimensión observable de la acción institucional. | La tercera dimensión: el discurso político que cuestiona y configura las relaciones de poder que afectan el uso de la fuerza. |

Fuente: Levy, Y. (2014). "What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization." *Armed Forces & Society*, I-24.

Instituciones de control y supervisión en América Latina

Este apartado tiene como objetivo identificar y sintetizar el estado actual de las instituciones encargadas del control y la supervisión civil sobre las fuerzas armadas en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México. Con base en la tipología propuesta por Eldem (2019), el análisis aborda, para cada caso, los aspectos principales de las dimensiones política, institucional, legislativa y judicial del control civil. La dimensión social, por su elevada complejidad y por exceder los objetivos inmediatos del presente texto, será considerada en insumos posteriores.

Adicionalmente, para el caso de México, se incorpora una dimensión orientada a analizar el papel de las instituciones de control y supervisión que escapan al esquema tradicional de la división de poderes (Ackerman, 2010). En particular, el documento examina la experiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Brasil

Dimensión política

La Constitución de Brasil establece que las fuerzas armadas –integradas por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea– “son instituciones nacionales, permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República.” Su misión constitucional consiste en la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden.³⁶ De tal manera, el texto constitucional contempla explícitamente la posibilidad de que las fuerzas armadas participen en funciones de seguridad pública (Zaverucha, 2000; Souza y Serra, 2020; Souza *et al*, 2024).

Un aspecto relevante del sector seguridad en Brasil, señalado en diversas ocasiones durante las discusiones del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia, es que el proceso de militarización se manifiesta principalmente a través de las policías militares de los distintos estados. Estas corporaciones, si bien no forman parte de las fuerzas armadas, poseen una estructura y doctrina de carácter castrense.³⁷ En consecuencia, dichas instituciones también resultan de suma relevancia para entender la dimensión política del control civil en Brasil.

Dimensión institucional

Desde 1999, por iniciativa de la administración de Fernando Henrique Cardoso, Brasil cuenta con un Ministerio de Defensa que centraliza la conducción, coordinación y supervisión de las fuerzas armadas. Antes de su creación, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea operaban como ministerios separados e independientes (Marcella, 2020).

De acuerdo con Zaverucha (2003) y Diamint (2024), la creación del Ministerio de Defensa respondió al interés de Cardoso en fortalecer la proyección internacional de Brasil, con el objetivo de aspirar a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, también se ha señalado que esta medida formaba parte de un plan más amplio para avanzar hacia un sistema parlamentario en el país (Bitencourt, 2022). En cualquier caso, la creación del Ministerio “insertó formalmente una barrera política entre los líderes militares y la más alta esfera política (...),” marcando un hito en las RCM brasileñas (Bitencourt, 2022).

Hasta 2016, todos los titulares del Ministerio de Defensa habían sido civiles. Sin embargo, ese año, el gobierno de Michel Temer nombró como Ministro a Joaquim Silva e Luna, marcando así la primera vez que un militar asumía el cargo (Peluso, 2020).

³⁶ Artículo 142 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil.

³⁷ Artículo 144, fracción V, de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil.

Durante la administración de Jair Bolsonaro, esta tendencia se profundizó. De 2019 a 2022, tres militares asumieron la titularidad del Ministerio de Defensa: Fernando Azevedo e Silva, Walter Souza Braga Netto y Paulo Sergio Nogueira de Oliveira. Esta situación reflejó el marcado debilitamiento del equilibrio en las RCM durante su mandato (Stuenkel, 2023).

Con la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones de 2022, la conducción del Ministerio de Defensa volvió a estar en manos de un civil. En enero de 2023, el presidente nombró a José Múcio Monteiro como titular de la cartera. Desde entonces, Múcio ha permanecido en el cargo, desempeñando un papel importante en la recuperación del equilibrio en las RCM, tras los desbalances ocurridos durante el gobierno anterior (Feitoza, 2023; Newsroom Infobae, 2024).

Dimensión legislativa

En Brasil, el poder legislativo está concentrado en el Congreso Nacional, que se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Ambas instancias cuentan con órganos que, en teoría, tienen la capacidad de ejercer funciones de control y supervisión civil sobre las fuerzas armadas.

En la Cámara de Diputados, destacan organismos como la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, y la Comisión de Fiscalización Financiera y Control. Por su parte, en el Senado sobresalen la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa, así como la Comisión de Defensa de la Democracia. La última, de hecho, ha jugado un papel relevante en la respuesta institucional a los actos de insurrección ocurridos el 8 de enero de 2023 (Agência Senado, 2025).

Estas comisiones están facultadas, dentro de su ámbito de competencia, para:

1. Realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil.
2. Convocar a Ministros de Estado, incluido el Ministro de Defensa, para que proporcionen información sobre asuntos vinculados a sus atribuciones.
3. Recibir peticiones, reclamaciones o quejas de cualquier persona contra actos u omisiones de autoridades o entidades públicas.
4. Solicitar el testimonio de cualquier autoridad o ciudadano.
5. Evaluar programas de obras y planes nacionales o sectoriales de desarrollo, emitiendo dictámenes al respecto (Senado Federal, s.f.)

Dimensión judicial

La Constitución de Brasil establece la estructura del poder judicial mediante la enumeración de los siguientes órganos jurisdiccionales: 1) el Supremo Tribunal Federal 2) el Consejo Nacional de Justicia 3) el Superior Tribunal de Justicia 4) el Tribunal Superior del Trabajo 5) los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales 6) los Tribunales y Jueces del Trabajo 7) los Tribunales y Jueces Electorales 8) los Tribunales y Jueces Militares 9) los

Tribunales y Jueces de los estados y del Distrito Federal y Territorios. En este marco, la jurisdicción militar en Brasil es parte de la estructura del Poder Judicial Federal, a diferencia de lo que ocurre en países como México, donde el fuero castrense se encuentra dentro de las mismas fuerzas armadas.

En 2017, durante la presidencia de Michel Temer, se reformó el Código Penal Militar para establecer que los delitos cometidos por integrantes de las fuerzas armadas en contra de civiles sean juzgados por los tribunales militares brasileños, y no por tribunales civiles, donde el riesgo de conflictos de interés es considerablemente menor (Peluso, 2020). En términos planteados por Eldem (2019), esta modificación implicó una reducción significativa del grado de control civil sobre las fuerzas armadas en Brasil.

Chile

Dimensiones política e institucional

En su redacción original, la Constitución de 1980 reafirmaba que el Ministerio de Defensa Nacional tendría a su cargo a las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y a las fuerzas de orden y seguridad pública (Carabineros e Investigaciones). De acuerdo con el artículo 90, las últimas “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior (...).” En particular, se disponía que “Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.”

No obstante, en 2005, durante el gobierno de Ricardo Lagos, una reforma constitucional introdujo cambios significativos al marco institucional (Díaz de Valdés, 2009; Contreras y Pizarro, 2022). Según Ríos Álvarez (2006), dicha reforma trajo consigo tres transformaciones clave en las RCM:

- Se eliminó la facultad de las fuerzas armadas de “garantizar el orden institucional de la República.”
- Se estableció que las fuerzas de orden y seguridad pública –Carabineros e Investigaciones– dejarán de depender del Ministerio de Defensa, pasando a estar bajo la autoridad del ministerio encargado de la seguridad pública.
- Se otorgó al Presidente de la República la facultad de remover anticipadamente, mediante decreto fundado y previa notificación al Congreso, a los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como al General Director de Carabineros.

Posteriormente, en 2006, la presidenta Michelle Bachelet anunció su intención de crear un Ministerio de Seguridad Pública, con el objetivo de asegurar la implementación de dichos cambios constitucionales. Sin embargo, en 2008, mediante el “Acuerdo Político Legislativo en materia de seguridad ciudadana”, se resolvió que el Ministerio del Interior asumiría las competencias relativas al orden y la seguridad pública.

En 2011, el gobierno de Sebastián Piñera concretó la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de la Ley N.º 20.502, lo que implicó el traspaso formal de Carabineros a esta nueva estructura institucional (Subsecretaría del Interior, s.f.). Años más tarde, en diciembre de 2024, durante el mandato del presidente Gabriel Boric, pero retomando una iniciativa impulsada por el gobierno de Piñera, se estableció el Ministerio de Seguridad Pública (Agouborde, 2024a).

En cuanto al Ministerio de Defensa, es importante destacar que, desde el retorno a la democracia en 1990, ha estado siempre encabezado por civiles. Asimismo, en 2010, a través de la Ley 20424, el Ministerio fue reestructurado con el objetivo de retirar a los líderes militares la responsabilidad sobre la planificación y la estrategia, transfiriendo dicha autoridad a manos civiles (Dreisbach, 2015).

Dimensión legislativa

En Chile, el poder legislativo se encuentra radicado en el Congreso Nacional, el cual se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputadas y Diputados y el Senado. Ambas instancias legislativas disponen de Comisiones Permanentes de Defensa Nacional, encargadas del estudio, análisis y fiscalización de las materias vinculadas al ámbito de la defensa.

En este contexto, el pasado 6 de mayo de 2025, la Comisión de Defensa Nacional del Senado citó al Comandante en Jefe de la Armada con el propósito de escuchar su exposición sobre la prospectiva integrada y la proyección presupuestaria relativa a la construcción naval en Chile. Esta instancia también contempló la participación de la Ministra de Defensa Nacional, en su calidad de autoridad civil superior del sector (Senado de la República de Chile, s.f.).

Ahora bien, otro mecanismo relevante de control legislativo emergió en el contexto de la promulgación de la reciente Ley 21542.³⁸ Esta modificación constitucional otorgó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas armadas para la protección de la infraestructura crítica de Chile, siempre que exista algún peligro grave o inminente que la amenace.³⁹

³⁸ Artículo 32, numeral 21, de la Constitución de Chile.

³⁹ De acuerdo con la Ley 21542, “la infraestructura crítica comprende 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. Se entiende por este concepto la

Los decretos supremos que autorizan esta medida tienen, en principio, una vigencia máxima de 90 días, y cualquier prórroga posterior requiere la aprobación del Congreso Nacional. Asimismo, la ley establece la obligación del Presidente de informar al Congreso sobre las acciones implementadas y los efectos derivados de su ejecución. De este modo, las autoridades parlamentarias pueden cumplir un rol fundamental como contrapeso institucional, al ejercer funciones de control, supervisión y fiscalización sobre el empleo de las fuerzas armadas en contextos no tradicionales, limitando así los riesgos y externalidades negativas asociadas.

Dimensión judicial

En 2010, durante la presidencia de Piñera, la Ley 20477 estableció de manera expresa que, en ningún caso, los civiles ni los menores de edad –ya sea en calidad de víctimas o imputados– podrán ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales militares.⁴⁰ Desde 2005, a través de la sentencia emitida en el caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) había condenado al Estado chileno a “adecuar, en un plazo razonable, el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar, de forma tal que en caso de que se considere necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, ésta debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo” (Corte IDH, 2005).

En abril de 2024 se conoció la muerte de Franco Vargas, un conscripto de 19 años, ocurrida durante una instrucción militar en Putre, región de Arica y Parinacota (Agouborde, 2024b). En un primer momento, la investigación fue asumida por una Corte Marcial, lo que generó un intenso debate a nivel nacional respecto al alcance de la jurisdicción militar. Posteriormente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Chile (2024) resolvió que tanto la investigación como el proceso judicial debían ser competencia de la justicia civil. Dicha resolución fue saludada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur (ACNUDH, 2024).

A raíz de este caso, la senadora independiente Fabiola Campillai presentó un proyecto de ley que busca modificar el artículo 6º del Código de Justicia Militar. La iniciativa propone excluir de la jurisdicción militar aquellos hechos que puedan constituir violaciones a los derechos humanos, estableciendo que esta condición se presume cuando el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) interviene como querellante (BCN, 2024a). Por su parte, Matías Ramírez y Lorena Pizarro, diputados del Partido Comunista de Chile propusieron agregar un párrafo a dicho artículo 6º: “en todo caso, al momento de dirimir la

infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud.”

⁴⁰ Artículo 1º de la Ley 20477.

competencia entre la justicia ordinaria y la justicia militar, se deberá excluir del conocimiento de esta última aquellos hechos que involucren a jóvenes que se encuentren cumpliendo el servicio militar” (BCN, 2024b).

Colombia

Dimensión política

La Constitución Política de Colombia dispone que la fuerza pública está integrada exclusivamente por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.⁴¹ En este marco, establece que la Nación contará, para su defensa, con unas Fuerzas Militares permanentes conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Su finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la preservación del orden constitucional.⁴²

De conformidad con el artículo 219 constitucional, la fuerza pública no es deliberante. En consecuencia, sus miembros están inhabilitados para reunirse, salvo por orden de autoridad legítima, y no pueden dirigir peticiones, excepto sobre asuntos relacionados con el servicio o la moral del respectivo cuerpo, y siempre conforme a la ley. Asimismo, esta disposición prohíbe expresamente a los integrantes del servicio activo de la fuerza pública ejercer el derecho al sufragio y participar en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Dimensión institucional

En el año 2000, bajo la presidencia de Andrés Pastrana, el Decreto 1512 estableció que el Ministerio de Defensa Nacional tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de los organismos que conforman el Sector Administrativo Defensa Nacional. Según lo dispuesto en el mismo decreto, dicho sector está conformado por el Ministerio y por las entidades adscritas y vinculadas a éste.⁴³

Las funciones del Ministerio de Defensa Nacional son:

- Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

41 Artículo 216 de la Constitución de Colombia.

42 Artículo 217 de la Constitución de Colombia.

⁴³ Artículos 1º y 2º del Decreto 1512 de 2000.

- Contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas.
- Coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el Decreto 1512, el Ministerio de Defensa tiene la siguiente estructura orgánica:

1. Despacho del Ministro.
2. Despacho del Viceministro.
3. Secretaría General.
4. Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas.
5. Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar.
6. Fuerzas Militares. Conformadas por el Comando General, el Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea.
7. Dirección General de la Policía Nacional.
8. Órganos de Asesoría y Coordinación.

Por su estructura y funciones, el Ministerio de Defensa de Colombia ejerce un mandato considerablemente más amplio que el de otros organismos rectores del sector militar analizados en este texto. Esta amplitud se refleja especialmente en su protagonismo activo en asuntos de seguridad y en la inclusión de la Policía Nacional dentro de su estructura organizativa. No obstante, tras las reformas constitucionales de septiembre de 2024, el caso mexicano presenta características cada vez más similares (ver infra).

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, en Colombia ha predominado la designación de Ministros de Defensa con perfil civil, consolidándose esta práctica como una manifestación del principio de control civil sobre las fuerzas armadas. Sin embargo, el 5 de febrero de 2025, el presidente Gustavo Petro Urrego designó como Ministro a Pedro Arnulfo Sánchez, un oficial retirado de la Fuerza Aérea Colombiana, marcando así una excepción significativa a dicha tendencia (Quesada, 2025).

Dimensión legislativa

En Colombia, el poder legislativo se ejerce a través del Congreso de la República, órgano bicameral conformado por el Senado y la Cámara de Representantes. Ambas cámaras disponen de comisiones constitucionales y legales que, en el marco de sus competencias, pueden actuar como instancias de supervisión sobre las fuerzas armadas.

En el Senado, la Comisión Segunda Constitucional Permanente tiene a su cargo el estudio y trámite de asuntos relacionados con la defensa nacional y la fuerza pública.

Adicionalmente, este órgano legislativo cuenta con una Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias, la cual se encarga de velar por la promoción y protección de los derechos fundamentales, así como de facilitar espacios de participación ciudadana mediante audiencias públicas (Congreso de la República de Colombia, s.f.).

Por su parte, en la Cámara de Representantes, la Comisión Primera Constitucional Permanente tiene competencia sobre los temas vinculados con las estrategias y políticas de paz. A su vez, la Comisión Segunda Constitucional Permanente —también conocida como Comisión de Relaciones Internacionales— se encarga de los asuntos referentes a la defensa nacional y la fuerza pública. Es importante destacar que esta cámara también dispone de una Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias.

Dimensión judicial

En 2024, la Corte Constitucional de Colombia emitió la sentencia T-005-24, mediante la cual revocó un fallo de 2023 dictado por la Sala de Decisión de Tutela del Tribunal Superior de Bogotá. En dicha sentencia, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Defensa Nacional, al Ejército y a la Policía Nacional abstenerse de llevar a cabo actividades cívico-militares o integrales que involucren a niños, niñas y adolescentes residentes en zonas afectadas por el conflicto armado interno (Candela, 2024).

El Salvador

Dimensión política

La Constitución de El Salvador establece que “la fuerza armada es una institución permanente al servicio de la nación.” Asimismo, determina que ésta debe ser obediente, profesional, apolítica y no deliberante.⁴⁴

La misión constitucional de la fuerza armada salvadoreña es “la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio.” No obstante, de manera excepcional y únicamente cuando se hayan agotado los medios ordinarios para preservar la paz, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá hacer uso de ella para ese propósito.⁴⁵

Según el artículo 168 de la Constitución, “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 como se haya alcanzado ese cometido.” Además, el Presidente está

⁴⁴ Artículo 211 de la Constitución de El Salvador.

⁴⁵ Artículos 168, inciso 12º, y 212 de la Constitución de El Salvador.

obligado a mantener informada a la Asamblea Legislativa, “la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales.”

Adicionalmente, el artículo 212 constitucional dispone que “la fuerza armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.” Esta disposición amplía el ámbito de acción de la institución militar más allá de sus funciones tradicionales de defensa (o aquellas excepcionales de seguridad pública), permitiendo su participación en actividades de desarrollo y asistencia humanitaria.

Dimensión institucional

En su estructura gubernamental, El Salvador cuenta con un Ministerio de la Defensa Nacional. Desde 1931, todos los titulares de esta cartera han sido militares de carrera, específicamente del Ejército. No obstante, el actual titular, René Merino Monroy, quien ocupa el cargo desde 2019 y ostenta el rango de Vicealmirante de la Fuerza Naval, representa una excepción al ser el primer Ministro de la Defensa Nacional proveniente de una rama distinta del Ejército dentro de las fuerzas armadas.

De conformidad con el artículo 39 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, algunas de las competencias del Ministerio de la Defensa son:

- Organizar y mantener la fuerza armada, inspeccionar el estado de su armamento y velar por el cumplimiento de normas de disciplina, instrucción, orden y ética del personal.
- Efectuar visitas a los cuerpos militares y de seguridad pública para enterarse de las condiciones de vida de sus integrantes y del cumplimiento de las normativas.
- Inspeccionar las instalaciones militares.
- Determinar y regular el retiro del personal de la Fuerza Armada y emitir los acuerdos correspondientes a la asignación de pensiones y montepíos militares del personal al que no le es aplicable la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.
- Otorgar ascensos y elaborar el Escalafón General de la Fuerza Armada.
- Permitir y controlar la fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de armas; municiones, explosivos y artículos similares, de conformidad a las disposiciones legales respectivas.

Dimensión legislativa

A diferencia de los demás casos analizados en este documento, El Salvador cuenta con una Asamblea Legislativa unicameral. Dentro de este órgano parlamentario, se encuentra conformada la Comisión de Seguridad Nacional y Justicia (Asamblea Legislativa de El Salvador, s.f.).

La Asamblea Legislativa de El Salvador está compuesta por 60 diputados. Actualmente, la coalición del presidente Nayib Bukele –Nuevas Ideas, Partido de Concertación Nacional, Partido Demócrata Cristiano– ocupa 57 escaños, mientras que la oposición, representada por ARENA y VAMOS, cuenta con solo tres.

Dimensión judicial

En mayo de 2021, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), así como del titular de la Fiscalía General de la República (Vera, 2021). Esta medida permitió el nombramiento de funcionarios afines al presidente Bukele, lo que, eventualmente, facilitó la validación de un segundo mandato presidencial (Arciniegas, 2021).

Méjico

Dimensión política

Después de 167 años la disposición constitucional que prohibía la participación castrense en los asuntos civiles se modificó el último día del mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Como resultado de la reforma constitucional del 30 de septiembre de 2024, el artículo 129 quedó redactado de forma sustancialmente distinta: “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.”

En otras palabras, ahora es suficiente la emisión de una ley ordinaria para que, en principio, resulte válida y constitucional la asignación de funciones civiles a las fuerzas armadas (i.e. se establece un criterio de validez formal en lugar de uno material). Desde la perspectiva de la dimensión política, esta modificación representa una reducción significativa del grado de control civil de las fuerzas armadas al flexibilizar los límites constitucionales que históricamente restringían su participación en asuntos extra-militares.

Dimensión institucional



La organización del sector militar en México está estructurada en torno a dos secretarías: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), cada una con atribuciones diferenciadas en distintas áreas. La SEDENA tiene bajo su mando al Ejército, la Fuerza Aérea y, desde septiembre de 2024, también a la Guardia Nacional (MUCD, 2024a). Por su parte, la Armada de México está adscrita a la SEMAR.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, para ser nombrado titular de la SEDENA, se deben cumplir dos requisitos: 1) ser hijo de padres mexicanos y 2) ostentar el rango de General de División del Ejército. Así, el nombramiento de una persona civil en esta posición es jurídicamente inviable. En contraste, la legislación aplicable a la SEMAR no establece requisitos equivalentes; no obstante, en la práctica, dicho cargo ha sido ocupado exclusivamente por oficiales con el rango de Almirante.

Por esta razón, y debido a otros factores de carácter estructural e histórico, en México resulta poco común concebir a la SEDENA y a la SEMAR como instancias encargadas del control o la supervisión de las fuerzas armadas. Por el contrario, suele identificarse a dichas instituciones directamente con los propios cuerpos castrenses.

En este sentido, dentro del aparato de la administración pública federal, el único control civil significativo recae en la persona titular de la Presidencia de la República, que adicionalmente funge como Comandante Suprema de las Fuerzas Armadas. Cabe recordar que, desde 1948, México solo ha tenido administraciones presidenciales civiles.

Dimensión legislativa

En México, ambas cámaras del Congreso de la Unión tienen atribuciones constitucionales y legales vinculadas al control civil sobre las fuerzas armadas. En particular, el Senado de la República tiene, entre sus facultades exclusivas: 1) autorizar la salida de tropas fuera de territorio nacional 2) analizar y aprobar el informe anual sobre las actividades de la Guardia Nacional 3) revisar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y 4) ratificar el nombramiento de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército y la Fuerza Aérea, así como sus equivalentes en la Armada.⁴⁶

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este marco, dicho órgano legislativo ejerce un control central sobre la asignación de recursos públicos a todas las dependencias federales, incluidas la SEDENA y la SEMAR. Asimismo, le corresponde la revisión de la cuenta pública, tarea que lleva a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales.⁴⁷

⁴⁶ Las atribuciones enumeradas en los incisos 1) a 3) están establecidas en las fracciones III, IV y XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En cuanto a la atribución señalada en el punto 4), ésta se encuentra prevista en el artículo 38 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como en el artículo 239, fracción VI, del Reglamento del Senado de la República.

⁴⁷ Estas atribuciones se encuentran reguladas, respectivamente, en las fracciones IV y V del artículo 74 de la CPEUM.

A su vez, las dos cámaras del Congreso tienen la facultad de citar a los titulares de las Secretarías de Estado, incluidos los de la SEDENA y la SEMAR, para que comparezcan y rinden informes bajo protesta de decir verdad.⁴⁸ Estas comparecencias pueden ser convocadas por las Comisiones de Defensa Nacional de cada cámara.

La última vez que se intentó activar este mecanismo de rendición de cuentas fue en 2022, cuando la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados solicitó al entonces titular de la SEDENA comparecer para rendir cuentas sobre la filtración masiva de documentos militares ocurrida en esas fechas (Camhaji, 2022). El Secretario se negó a asistir al recinto legislativo, proponiendo, en cambio, que la comparecencia se llevara a cabo en su despacho. Finalmente, la reunión fue cancelada por el propio funcionario, argumentando una “falta de respeto” por parte de legisladores de oposición (Méndez y Saldierna, 2022).

Dimensión judicial

En los últimos años, el Poder Judicial de la Federación (PJF) se ha constituido como una de las principales instituciones de control civil en México, especialmente a través de la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). A continuación, se presentan algunos casos en los que la SCJN ha ejercido un papel destacado como instancia de control sobre las fuerzas armadas:

Acción de inconstitucionalidad 6/2018. En 2018, la SCJN invalidó en su totalidad la Ley de Seguridad Interior, promovida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). La Corte argumentó que dicha ley buscaba formalizar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública mediante una interpretación distorsionada del concepto de seguridad interior, lo cual, en su momento, resultaba incompatible con el marco constitucional (Gil Rendón, 2019).

Acción de inconstitucionalidad 137/2022. En 2023, una mayoría de la Corte resolvió invalidar la transferencia de la Guardia Nacional a la estructura administrativa de la SEDENA. La decisión se basó en el hecho de que, en ese entonces, la Constitución establecía de forma explícita el carácter civil de dicha corporación policial (Ibarra y Rebollar, 2023).

Controversia constitucional 217/2021. Mediante esta sentencia, la SCJN declaró la invalidez del decreto presidencial que clasificaba como de “interés público y seguridad nacional” las obras y proyectos prioritarios del gobierno federal –como el Tren Maya– que se encontraban en ejecución bajo la responsabilidad de la SEDENA. Esta clasificación tenía como finalidad reservar la información relacionada

⁴⁸ Artículo 69 de la CPEUM.

con los proyectos, así como eximirlos del cumplimiento de diversos trámites administrativos, entre ellos, la presentación de manifestaciones de impacto ambiental. De acuerdo con la Corte, el decreto constituía una violación anticipada e injustificada del derecho de acceso a la información pública (Gómez Marinero, 2023).

Ahora bien, no en todas las ocasiones la Corte ha actuado tan claramente como freno o contrapeso frente al poder militar. En algunos casos, ha avalado –de forma parcial o total– medidas que favorecen el avance del proceso de militarización en México. Ejemplos de ello son las sentencias relacionadas con el manejo militar del Registro Nacional de Detenciones (Álvarez, 2023); los alcances del fuero militar (Álvarez y Vega, 2023); y la (no) regulación de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (AP, 2022).

El papel activo que ha jugado el PJF en la reversión de ciertas decisiones –particularmente aquella que bloqueó el traspaso de la Guardia Nacional a la SEDENA– ha tenido consecuencias de gran relevancia para el régimen político mexicano. De hecho, dicha sentencia ha sido una de las justificaciones más utilizadas por quienes impulsaron la reforma judicial (que destituye a todos los jueces y somete sus cargos a elecciones) y la integración de la Guardia a la SEDENA a nivel constitucional (MUCD, 2024a; MUCD, 2024b; González, 2024; Raziel, 2024).

Sin lugar a dudas, la elección judicial de junio de 2025 tendrá implicaciones decisivas para el control judicial de las fuerzas armadas (MUCD, 2024b; López Noriega y Martín Reyes, 2025). Una preocupación particular es que el sometimiento de la judicatura a las lógicas electorales pueda desalentar la toma de decisiones judiciales que afecten a actores poderosos y populares, como las fuerzas armadas.

Otras instituciones

Formalmente, México cuenta con diversas autoridades que podrían ejercer funciones de control y supervisión civil sobre las fuerzas armadas. Un ejemplo destacado es la CNDH, cuya labor incluye la vigilancia del respeto a los derechos fundamentales por parte de las instituciones del Estado, incluidas las fuerzas castrenses.

La Constitución de México confiere a la CNDH autonomía de gestión y presupuestaria, con el propósito de garantizar su independencia operativa y su capacidad para actuar sin interferencias políticas.⁴⁹ En este contexto, la CNDH se constituye como una instancia clave para la recepción e investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Un ejemplo de ello es que, entre 2015 y 2019, la CNDH impugnó ante la SCJN diversas disposiciones que favorecían la militarización de la seguridad pública, como las contenidas en la Ley de Seguridad Interior, la Ley del Registro

⁴⁹ Artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

Nacional de Detenciones, Ley de la Guardia Nacional o el Código Militar de Procedimientos Penales (*ver supra*).

Además, a través de la emisión de recomendaciones públicas no vinculantes, la Comisión puede señalar responsabilidades institucionales y exigir medidas de reparación y no repetición. Sin embargo, su capacidad de incidencia efectiva depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades civiles y militares para acatar sus recomendaciones.

En 2019, luego de un proceso marcado por diversas irregularidades, Rosario Piedra Ibarra asumió la presidencia de la CNDH (Arellano y Mercado, 2019).⁵⁰ La estrecha vinculación de la titular con el partido en el poder ha obstaculizado una defensa activa y contundente de los derechos humanos, particularmente en lo que respecta a la capacidad de cuestionar y fiscalizar la actuación de las fuerzas armadas. Esta situación forma parte del deterioro institucional que ha experimentado la CNDH durante la gestión de Piedra Ibarra, tal como ha sido documentado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2024).

Hasta 2025, otra de las instituciones clave en el control y la supervisión civil de las fuerzas armadas fue el INAI. Este organismo autónomo tenía como mandato garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, funciones fundamentales para la rendición de cuentas. A través de solicitudes de información pública y la consulta de documentos en la Plataforma Nacional de Transparencia, la ciudadanía podía acceder a datos relevantes sobre la actuación de diversas dependencias públicas, incluidas la SEDENA y la SEMAR.

Además, al igual que la CNDH, el INAI contaba con legitimación activa para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN, lo que le permitía impugnar actos o leyes que vulneraran el derecho de acceso a la información. Esta facultad fue ejercida, por ejemplo, para controvertir el decreto presidencial que clasificaba como de “interés público y seguridad nacional” las obras y proyectos prioritarios del gobierno federal (*ver supra*).

Sin embargo, en diciembre de 2024, el INAI fue eliminado de la Constitución mediante una reforma que también suprimió a otros organismos constitucionales autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En su lugar, las leyes establecieron un nuevo ente denominado Transparencia para el Pueblo, adscrito a la recientemente instaurada Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno.

⁵⁰ Antes de su nombramiento como titular de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra era militante de MORENA. Dentro de dicho partido, se desempeñó como secretaria de Derechos Humanos de su Comité Ejecutivo Nacional y también fue candidata a diputada federal por el Distrito 10 de Nuevo León, aunque no resultó electa. Además, Piedra Ibarra es hija de Rosario Ibarra de Piedra, una importante activista, defensora de derechos humanos y fundadora del Comité ¡Eureka!, organización de la sociedad civil dedicada a la búsqueda de personas desaparecidas durante la llamada “guerra sucia”.

Este cambio representa una transformación profunda en el modelo de acceso a la información pública en México, al pasar de un esquema basado en la autonomía constitucional, la colegialidad técnica y la independencia política, a uno caracterizado por la subordinación administrativa y la concentración de funciones dentro de la estructura del poder ejecutivo. Ello ha generado serias preocupaciones en diversos sectores sociales, académicos y de defensa de derechos humanos sobre la eficacia, imparcialidad y legitimidad del nuevo sistema de transparencia y protección de datos personales (MUCD, 2025).

Conclusiones

Este documento abordó el tema del control civil de las fuerzas armadas desde dos perspectivas fundamentales: una teórica, que explora su relación con cuestiones como la democracia, la democratización o la militarización; y otra práctica, que examina las instituciones de control y supervisión civil en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México. En el análisis, se destaca que el control civil no se limita a la ausencia de golpes de Estado o a la injerencia directa de los militares en la política, sino que implica la capacidad de las autoridades civiles para definir y supervisar las políticas públicas, así como para garantizar la subordinación castrense.

Los estudios teóricos presentados revelan que el control civil puede ser concebido como un elemento indispensable para la consolidación democrática, aunque su efectividad varía según el contexto institucional y político de cada país. En América Latina, los avances en esta materia han sido desiguales, con casos como Chile, donde las reformas han fortalecido el control civil y la profesionalización, y otros como México, donde la militarización de la seguridad –y de otros ámbitos de la administración pública– recientemente se afianzó en el nivel constitucional.

El análisis comparado de las instituciones de control muestra que, si bien existen estructuras formales de supervisión parlamentaria y judicial en los países estudiados, su eficacia depende de factores como la voluntad política y la independencia de los poderes del Estado. Así, la existencia de estructuras normativas no garantiza por sí sola un control efectivo, especialmente cuando coexisten con prácticas informales de poder que limitan o distorsionan su funcionamiento.

El documento concluye que la creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública –en muchos casos respaldada por ordenamientos legales– ha reducido

los límites entre lo civil y lo militar. Ello exige no solo fortalecer las instituciones de control existentes, sino también promover discusiones públicas más amplias sobre el uso de las fuerzas armadas, tal como propone Levy (2014) con el concepto de control de la militarización.

Garantizar un control civil efectivo, entonces, requiere de un enfoque que combine marcos normativos robustos, instituciones autónomas y mecanismos de rendición de cuentas eficaces. A ello se suma la necesidad de una ciudadanía informada, vigilante y activa, capaz de ejercer presión sobre los actores estatales. Sólo la interacción dinámica de estos elementos puede permitir la construcción de un sistema de control civil que no dependa exclusivamente de la voluntad política (o ausencia de ella), sino que esté anclado en principios democráticos y en una cultura institucional sólida.

Documento 5.

Control social de las fuerzas armadas: marco teórico y expresiones desde la sociedad civil latinoamericana

Este documento profundiza en la dimensión del control social o público sobre las fuerzas armadas en América Latina, una de las cinco dimensiones del control civil identificadas por Eldem (2019). A diferencia del análisis previo centrado en los ámbitos político, institucional, legislativo y judicial, este texto explora el papel de la sociedad civil en la supervisión de las fuerzas armadas y en la promoción de un debate democrático sobre la seguridad. La primera sección presenta un marco teórico con conceptos como cultura militar, brecha cívico-militar y confianza pública. La segunda recoge iniciativas de la sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en la región.

Introducción

El documento presentado en la sección anterior –*El control civil de las fuerzas armadas en América Latina*–, abordó cuatro de las cinco dimensiones del control civil identificadas por Eldem (2019): la política, la institucional, la legislativa y la judicial. Además, en el caso de México, se incorporó una dimensión adicional relativa al control que se ejerce desde los órganos constitucionales autónomos en áreas como la transparencia y la defensa y promoción de los derechos humanos. El presente texto tiene como objetivo profundizar en la dimensión que aún no ha sido objeto de análisis: el control social o público sobre las fuerzas armadas, también denominado por Levy (2014) como *control civil de la militarización*.

Esta quinta dimensión resalta la importancia de fomentar una cultura de participación política que permita someter la gestión y el uso de la fuerza a un proceso deliberativo, inclusivo y democrático (Levy, 2014). Este control, a su vez, depende directamente de la sociedad civil –integrada por actores como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación, pero también por la ciudadanía en general– como promotora y participante de un debate nacional informado, plural y sostenido sobre los asuntos de seguridad (Hänggi, 2003).

El documento se divide en tres secciones. La primera ofrece un marco teórico que aborda conceptos relacionados con la interacción entre la sociedad y las fuerzas armadas, incluyendo algunos como *cultura militar*, *brecha cívico-militar*, *demografía castrense* y *confianza pública en los militares*. La segunda sección, por su parte, se exemplifica el caso mexicano con el fin de demostrar la aplicación de los conceptos en un caso en particular. Finalmente, se presenta a manera de listado algunas de las respuestas impulsadas por la sociedad civil en América Latina frente a los procesos de militarización y securitización de la seguridad pública.

La literatura especializada sobre fuerzas armadas y sociedad

Fuerzas armadas y sociedad

Debido a su función primordial —la proyección, aplicación y contención de la violencia a gran escala—, las fuerzas armadas constituyen una institución fundamentalmente distinta de otros organismos estatales o subsistemas sociales (Kuehn, 2024). En este sentido, representan “la única fuerza organizada con acceso a armas de guerra y a una porción significativa de los recursos materiales y demográficos de sus respectivas sociedades” (Kuehn, 2024). Además, suelen contar con estructuras paralelas a las civiles, incluyendo servicios propios de vivienda, salud, educación, justicia, policía y logística (Kuehn, 2024). Esta configuración ha contribuido al desarrollo de culturas institucionales divergentes respecto de aquellas prevalentes en las sociedades a las que están llamadas a proteger (Huntington, 1957; Soeters *et al.*, 2006; Soeters, 2018).

No obstante, es innegable que las fuerzas armadas están profundamente integradas en el entramado social al que pertenecen. Además, los valores militares no permanecen confinados al ámbito castrense, sino que se proyectan hacia la sociedad, ejerciendo una influencia que puede manifestarse en expresiones de militarismo (Kuehn, 2024; Levy, 2024).

Por estas razones, uno de los ejes centrales en el estudio de las RCM, particularmente desde la sociología y la ciencia política, ha sido la exploración de las interacciones entre las sociedades y sus instituciones militares. Este eje busca comprender los impactos recíprocos que dichas relaciones generan tanto en los ejércitos como en las sociedades civiles, así como en el sistema político en su conjunto (Caforio y Hong, 2018).

Los orígenes de la profesionalización del estudio de la relación entre fuerzas armadas y sociedad se remontan a la obra de Morris Janowitz, particularmente a su libro *The Professional Soldier* (Burk, 1993; Malešić y Garb, 2018). Sin embargo, su aporte no se limitó al plano teórico: en 1960, Janowitz fundó el Seminario Interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (IUS, por sus siglas en inglés), con el respaldo inicial de la Fundación Russell Sage y, posteriormente, de la Fundación Ford. Más adelante, en 1974, impulsó la creación de la revista especializada *Armed Forces & Society*, que se ha consolidado como la publicación académica de referencia en este campo de estudio (Janowitz, 1974; Shields y Travis, 2025; McCone *et al.*, 2025).

De acuerdo con Kuehn (2024), quien retoma la tipología analítica propuesta por Parsons (2007), los estudios sobre las relaciones entre la sociedad y las fuerzas armadas pueden agruparse en dos enfoques principales:

Enfoque estructural. Esta perspectiva examina la posición de las fuerzas armadas dentro de los distintos subsistemas y entidades sociales agregadas –como las clases sociales, los grupos étnicos o los sectores económicos–, así como la distribución del poder entre ellos. Ejemplos destacados de investigaciones que adoptan este enfoque incluyen los trabajos de Nun (1967), O'Donnell (1973), Acemoglu y Robinson (2006), Giraldo (2006), Mani (2007), Gürsoy (2017), Izadi (2022), Grimes (2024), Heinecken (2024) y Harkness (2024).

Enfoque ideacional. Los estudios en esta línea analizan cómo la “cultura” de una sociedad influye en su relación con las fuerzas armadas; de qué manera las normas predominantes dentro del ejército inciden en el comportamiento militar y su eficacia como fuerza de combate; y cómo la interacción entre ideas sociales y militares configura las RCM de una nación, así como su comportamiento en contextos de conflicto. En particular, esta tradición pone énfasis en los riesgos del militarismo —entendido como la penetración de valores militares en la sociedad civil—, al considerarlo una amenaza para la libertad, la democracia y la paz. Entre los exponentes de este enfoque se encuentran Lasswell (1941), Kohn (1994), Moskos *et al* (2000), Feaver y Kohn (2001), Hachey *et al* (2020), Kernic (2023), Levy (2024) y Malešić y Garb (2024).

Estos dos enfoques ofrecen perspectivas complementarias para analizar la compleja relación entre las fuerzas armadas y la sociedad. Mientras el primero aporta un análisis de las dinámicas de poder y posicionamiento social, el segundo profundiza en las dimensiones culturales que moldean dicha interacción. Comprender ambas dimensiones resulta esencial para el fortalecimiento del control civil de las fuerzas armadas.

Cultura militar

Conceptualización de la cultura de las organizaciones

Según Alvesson y Billing (1997), la cultura puede ser entendida como un conjunto de significados, ideas y símbolos compartidos por los miembros de un colectivo. Por su parte, Hofstede (1999; 2001) define a la cultura como una programación colectiva de la mente que distingue a los miembros de un grupo o categoría social de los de otro. Para este autor, la cultura es el *software* de las instituciones.

Soeters *et al* (2006) identifican tres maneras de aproximarse a la cultura de las organizaciones:

Integración. Desde esta perspectiva, la cultura se concibe como un patrón coherente de pensamientos y prioridades que cohesionan al grupo de manera clara y consistente. Así, el énfasis de este enfoque se encuentra en la homogeneidad cultural como fuente de consenso.

Diferenciación. Aquí, la atención se dirige a la existencia de subculturas dentro del grupo u organización. La cultura total se entiende como un mosaico compuesto por diversas subculturas que comparten ciertas características generales. En el contexto de las fuerzas armadas, por ejemplo, estas subculturas podrían representarse en ramas específicas como el ejército, la marina o la fuerza aérea, así como en la distinción entre tropa permanente y reservistas.

Fragmentación. Esta perspectiva reconoce la presencia de marcos generales de referencia compartidos, pero también admite la coexistencia de múltiples interpretaciones y puntos de vista dentro del mismo grupo u organización. Se relaciona con el concepto de *microculturas* propuesto por Hannerz (1992).

Estas tres perspectivas no sólo abordan distintos aspectos de la cultura dentro de un grupo, sino que también operan en diferentes niveles de análisis: desde lo macro hasta lo micro (Soeters et al, 2006). El enfoque de integración permite un análisis amplio y jerárquico, de arriba hacia abajo. En el otro extremo, el enfoque de fragmentación revela cómo distintas facciones dentro de la organización o grupo interpretan fragmentos ambiguos de la cultura, que en ocasiones pueden ser divergentes o incluso contradictorios. En medio de ambos, el enfoque de diferenciación se centra en la presencia de subculturas y culturas informales, reflejando la diversidad interna sin perder de vista ciertos elementos culturales compartidos (Soeters et al, 2006).

Los rasgos culturales de las fuerzas armadas

En el contexto militar, Lang (1965, citado en Soeters et al, 2006) identifica tres rasgos culturales fundamentales: la vida comunitaria, la jerarquía y la disciplina. A estos, Soeters (2018) añade dos elementos distintivos de la cultura militar: el carácter dual o de doble cara (Janusface) y una tendencia a la aversión hacia la evaluación (assessment-aversion). Estos rasgos se explican a continuación:

Vida comunitaria. Este aspecto alude al grado en que el control institucional se extiende a múltiples dimensiones y etapas de la vida personal de los miembros, mucho más allá de lo que ocurre en organizaciones civiles convencionales. Desde la sociología, esta característica ha sido analizada a través del modelo Institucional/Ocupacional (I/O) (Moskos, 1973; Sibley Butler, 2025).

En un extremo del modelo, se encuentra la **orientación institucional**, donde los miembros están plenamente integrados en la lógica y valores de la institución militar. En este contexto, aspectos como el tiempo libre, la vida familiar y las oportunidades profesionales en el mercado laboral civil adquieren una importancia secundaria. La vida personal y la vida militar tienden a fusionarse, generando una identificación total con la organización (Hall, 2011).

En el otro extremo, se sitúa la **orientación ocupacional**, en la que el trabajo militar es concebido como una ocupación más, comparable a otras del ámbito civil (Moskos y Wood, 1988, citado en Soeters *et al*, 2006). Desde esta perspectiva, los integrantes buscan preservar una esfera de vida privada fuera del control institucional y se interesan por beneficios materiales, como aumentos salariales o mejores condiciones laborales.

Jerarquía. Este aspecto remite al carácter burocrático y procedimental de las fuerzas armadas, especialmente en tiempos de paz (Wilson, 1989, citado en Soeters *et al*, 2006). En particular, Soeters (2018) señala que las fuerzas armadas pueden ser descritas a través del concepto de **burocracia coercitiva**, propuesto por Adler y Borys (1986). Este tipo de burocracia se caracteriza por una marcada asimetría entre los distintos niveles de decisión y una mínima o nula influencia externa en el funcionamiento cotidiano de la organización. La autoridad fluye de manera vertical, y el cumplimiento de normas y procedimientos rígidos es fundamental para mantener el orden interno.

Disciplina. Este aspecto se refiere al grado en que las normas son acatadas, las órdenes son obedecidas y las transgresiones son sancionadas (Soeters *et al*, 2006; Soeters, 2018). En el ámbito militar, se distinguen dos tipos de disciplina. Por un lado, la **disciplina funcional**, que implica una adhesión rigurosa a las reglas, normativas y procedimientos formales, así como una actuación alineada con las instrucciones del mando. Por otro lado, la **disciplina ceremonial** está relacionada con la apariencia colectiva y las normas de etiqueta, incluyendo el uso correcto del uniforme, el peinado reglamentario, el saludo militar, entre otros aspectos (Soeters, 2018).

Carácter de doble cara (Janusface). Inspirándose en la figura del dios romano Jano, Soeters *et al* (2006) y Soeters (2018) sostienen que las fuerzas armadas constituyen una institución con dos rostros. Por un lado, la “**cara fría**” se manifiesta durante los períodos de instrucción y preparación, cuando la organización militar opera de manera similar a una institución pública civil. En esta faceta, los comandantes asumen un rol predominantemente administrativo, centrado en la gestión de recursos humanos, financieros y materiales, sin la presión de amenazas inminentes ni la necesidad de tomar decisiones en contextos de combate.

Por otro lado, la “**cara caliente**” emerge en contextos de alta incertidumbre, riesgo o peligro inminente, como situaciones de combate, operaciones en terreno hostil o desastres naturales. En estos escenarios, cobran especial relevancia la cohesión del grupo, la lealtad interpersonal, la solidaridad y la confianza mutua entre compañeros. Esta dimensión emocional e intensamente relacional de la cultura militar refuerza la moral y el compromiso, y se convierte en un factor clave para la

supervivencia y el cumplimiento de la misión bajo condiciones extremas (Soeters, 2018).

Aversión a la evaluación. Esta característica es compartida por las fuerzas armadas, los líderes religiosos y los profesionales de la salud (Soeters, 2018). Debido a su experiencia singular en situaciones extremas, donde se enfrentan constantemente a la delgada línea entre la vida y la muerte, estas profesiones son consideradas casi sagradas. Por esta razón, se les concede —y ellas mismas reconocen— una excepción legítima frente a las obligaciones cotidianas, las preocupaciones económicas y las críticas externas en general (Soeters, 2018). En consecuencia, las fuerzas armadas muestran una resistencia notable ante las demandas relacionadas con la eficiencia, los sistemas judiciales externos y, en términos generales, frente a la asignación clara de responsabilidades y a los procesos de evaluación del desempeño (Soeters, 2018).

Subculturas dentro de las fuerzas armadas

Ahora bien, desde el enfoque de diferenciación, se reconoce que dentro de una misma institución militar coexisten subculturas con orientaciones distintas. Por ejemplo, pueden convivir simultáneamente segmentos de fuerte orientación institucional junto a otros de corte más ocupacional (Moskos, 1973).

Según Moskos (1973), las características culturales de corte institucional predominan en la tropa y, presumiblemente, en los niveles superiores del mando. En contraste, una orientación ocupacional tiende a manifestarse con mayor intensidad en funciones vinculadas con la educación, la logística, la salud, el transporte, la construcción y otras de carácter técnico y especializado (Moskos, 1973).

La subcultura de orientación institucional suele centrarse en preservar las formas tradicionales de organización propias del ámbito militar. Paralelamente, coexisten un sector de carácter ocupacional que funciona conforme a principios similares a los que rigen en la administración pública y en las estructuras del ámbito corporativo (Moskos, 1973). De manera análoga, dentro de una misma organización militar nacional pueden encontrarse tanto segmentos burocráticos de tipo coercitivo como otros más orientados a la facilitación y el apoyo funcional (Soeters *et al*, 2006).

La brecha cívico-militar

Previamente se examinó la paradoja inherente a las RCM. Esta paradoja consiste en que, aunque las fuerzas armadas están diseñadas para salvaguardar la integridad y la soberanía del Estado, el poder que se les confiere puede, en determinadas circunstancias, transformarse en una amenaza para el mismo Estado que deben proteger (Feaver, 1999).

Parte de esta tensión se vincula con lo que la literatura especializada conoce como **brecha cívico-militar**, entendida como la percepción de que la sociedad civil y las fuerzas armadas sostienen valores, perspectivas, identidades y características fundamentalmente divergentes (Cohn, 1999; Feaver, 2010; Murtazashvili y Shine, 2024). Esta brecha conlleva un doble riesgo: por un lado, que las fuerzas armadas se perciban a sí mismas como una entidad separada e incluso superior a la población civil; y por otro, que la ciudadanía también las conciba como una institución ajena, ya sea desde una perspectiva negativa – como una fuerza opresiva y antidemocrática– o positiva –como “súper ciudadanos” que no deben ser cuestionados por la sociedad (Murtazashvili y Shine, 2024).

Según Cohn (1999), un ensanchamiento excesivo de la brecha cívico-militar puede traducirse en una erosión del control civil, debido al riesgo de que las fuerzas armadas adopten actitudes recalcitrantes o insubordinadas. Al mismo tiempo, la autora sostiene que esta situación también puede reflejar un liderazgo civil débil o mal preparado, caracterizado por el desconocimiento o la indecisión frente al papel y funcionamiento de las instituciones castrenses.

Por su parte, Rahbek-Clemmensen *et al* (2012) profundizan en el análisis del concepto y proponen una tipología que identifica cuatro dimensiones principales de la brecha:

Brecha cultural. Se refiere a las diferencias en actitudes y valores entre la sociedad y las fuerzas armadas. Mientras que la cultura militar tiende a centrarse en la obediencia, la jerarquía, la disciplina y la cohesión interna (ver *supra*), la sociedad civil suele valorar principios como la deliberación, la transparencia, la diversidad de pensamiento y la protección de derechos individuales.

Brecha demográfica. Indica hasta qué punto las fuerzas armadas reflejan la composición social de la población a la que pertenecen, considerando variables como raza, ideología, clase socioeconómica, entre otras (ver *infra*).

Brecha en las preferencias de política pública. Alude a las discrepancias entre los objetivos y prioridades en materia de políticas públicas (*policy*) defendidos por actores militares y por las élites civiles. Por ejemplo, mientras las élites políticas pueden buscar reducir el gasto en defensa para fortalecer áreas como salud o educación, los mandos militares pueden presionar por mayores presupuestos y autonomía operativa, argumentando amenazas a la seguridad nacional.

Brecha institucional. Se refiere a las diferencias estructurales y funcionales entre las instituciones civiles y militares, tanto en su organización interna como en sus mecanismos de operación y toma de decisiones. Por ejemplo, las fuerzas armadas suelen operar bajo esquemas verticales y de mando cerrado (ver *supra*), mientras que las instituciones civiles tienden a privilegiar modelos más horizontales, deliberativos y transparentes.

¿Cómo cerrar la brecha cívico-militar? Por un lado, Huntington (1957, citado en Cohn, 1999) sostenía que los civiles deben acercarse a la cultura militar, no solo porque el control efectivo exige un cierto grado de entendimiento mutuo, sino también porque consideraba que las fuerzas armadas encarnan valores objetivamente superiores a los de la cultura civil. En contraste, Janowitz (1960) afirmaba que el deber principal de las fuerzas armadas es hacia la sociedad, y que, si esta cambia y redefine sus objetivos estratégicos, son las fuerzas armadas las que deben adaptarse en consecuencia.

Algunas propuestas concretas para reducir esta brecha incluyen: la implementación de programas de interacción social, como la formación del personal militar en instituciones de educación superior civiles (Cohen 1985, citado en Cohn 1999); el ingreso lateral de especialistas civiles en los Ministerios o Secretarías de Defensa (Yarmolinsky, 1974 citado, en Cohn, 1999; Soeters 2018); o la eliminación de restricciones que impiden el ingreso de mujeres a las fuerzas armadas, con el objetivo de hacerlas más representativas desde el punto de vista demográfico (ver *infra*) (Cohn, 1999).

Ahora bien, de acuerdo con Murtazashvili y Shine (2024), existe una extendida percepción de que el mayor riesgo para la democracia reside en los militares y que, por ende, los valores de la sociedad civil son inherentemente superiores. Bajo esta perspectiva, la convergencia solo sería deseable si las fuerzas armadas se alinean más con la sociedad, pero no al revés (Murtazashvili y Shine, 2024). Sin embargo, los autores advierten que esta suerte de esencialismo conlleva el riesgo de tolerar situaciones en las que la ciudadanía adopta posturas más “iliberales” o antidemocráticas que las propias fuerzas armadas. Por ello, concluyen que la convergencia entre valores civiles y militares representa un beneficio neto para las democracias únicamente cuando: 1) fomenta un mayor respeto de las fuerzas armadas hacia la población que debe proteger 2) contribuye a que los civiles estén mejor informados sobre los costos de la guerra y 3) favorece una comunicación más efectiva entre ambos sectores. En cambio, resulta perjudicial si los valores militaristas se difunden en la sociedad o si las ideas “iliberales” penetran en las fuerzas armadas.

Demografía y fuerzas armadas

En términos generales, la demografía se refiere al perfil de una población según su tamaño y composición, tomando en cuenta variables como la edad, el sexo, la raza y la etnicidad (indicadores biológicos), así como otros marcadores identitarios, tales como el origen nacional, el idioma, la religión, el nivel educativo y los ingresos (Heinecken, 2024). De acuerdo con Heinecken, estas características demográficas influyen directamente en quiénes, dentro de una sociedad, están en condiciones de incorporarse y prestar servicio en las fuerzas armadas.

Existe la suposición generalizada de que una vía para ejercer control civil sobre las fuerzas armadas es asegurar que su composición refleje la diversidad de los distintos segmentos sociales (Bayman, 1990, citado en Heinecken, 2024). Según Johnson y Thurber (2020), se considera que una representación amplia y diversa de los distintos sectores de la sociedad dentro de las fuerzas armadas puede actuar como un factor disuasivo frente al uso indebido de la fuerza coercitiva contra la población y posibles violaciones de los derechos humanos por parte del personal militar.

En contraposición están los ejércitos étnicamente sesgados (*ethnically stacked militaries*). Este término, de acuerdo con Heinecken (2024), alude al reclutamiento excesivo, la sobrerrepresentación o la promoción preferencial de determinados grupos étnicos en las fuerzas armadas —tanto en su ingreso como en su ascenso— por parte de los líderes políticos, con el fin de mantener su poder y preservar sus régimenes. Esta práctica, conocida como *ethnic stacking*, está ampliamente documentada en regiones como África, Medio Oriente y el Sudeste Asiático, y se manifiesta a través de diversas estrategias: desde la exclusión total de ciertos grupos; la inclusión formal de todos los sectores sociales, pero con una asignación parcial y sesgada de los puestos de liderazgo; hasta la creación de unidades paramilitares de élite separadas del ejército regular, el cual tiende a ser más representativo (Heinecken, 2024).

Dicho esto, la composición del personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos ofrece un caso ilustrativo para comprender el papel de la demografía en el análisis de las RCM. Con el fin del sistema de conscripción y la instauración de una fuerza totalmente voluntaria (*All-Volunteer Force*, AVF), las fuerzas armadas comenzaron a reflejar cada vez menos la diversidad de la sociedad civil, a diferencia de lo que ocurría, al menos en términos relativos, durante el periodo del servicio militar obligatorio (*draft*) (Cohn 1999; Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012).

En cuanto a las posturas políticas y partidistas, algunos estudios señalan que hasta el 60 % del personal militar se identifica con el Partido Republicano, mientras que solo el 13 % lo hace con el Partido Demócrata (Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012). Esta polarización ideológica dentro de las fuerzas armadas puede profundizar la brecha cívico-militar, al alejar a los militares de una representación neutral y plural de la sociedad a la que sirven (ver *supra*). En contextos donde el personal castrense muestra una afiliación partidaria dominante, el riesgo no solo es de parcialidad institucional, sino también de erosión del control civil, especialmente si los valores políticos de los militares se distancian significativamente de los del electorado y sus representantes civiles.

Asimismo, las élites sociales y económicas tienden a estar significativamente subrepresentadas en las fuerzas armadas (Roth-Douquet y Schaeffer, 2006, citado en Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012). La mayoría de los nuevos reclutas provienen de familias con antecedentes militares, especialmente de padres veteranos, mientras que es cada vez menos frecuente que personas sin vínculos familiares con el ámbito castrense se

incorporen al servicio militar (Wrona, 2006, citado en Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012). Esta tendencia, junto con otros factores, contribuye a que el perfil educativo del personal militar no refleje las características de la población civil en general (Brooks, 2006, citada en Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012).⁵¹ Una posible explicación es que la disposición a ingresar a las fuerzas armadas disminuye a medida que aumenta el nivel educativo (Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012). En contraste, los altos mandos militares presentan, en promedio, niveles educativos superiores a los de sus pares civiles, y un número considerable de ellos posee títulos de posgrado (Desch, 2001, citado en Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012).

Otros factores que contribuyen a la configuración de la brecha demográfica son la raza y el género. De acuerdo con comparaciones con los datos oficiales, las minorías raciales están sobrerepresentadas entre el personal enlistado, pero subrepresentadas en los rangos de oficiales. En cuanto al género, aunque las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población civil, su participación en las fuerzas armadas se limita a alrededor del 15 % (Rahbek-Clemmensen *et al*, 2012).

La confianza pública en los militares

Los primeros debates académicos sobre las RCM se centraban exclusivamente en el vínculo entre las fuerzas armadas y el Estado, dejando de lado el papel de la sociedad civil. En este momento inicial, la ciudadanía no era considerada un actor relevante en la configuración de dichas relaciones (Malešić y Garb, 2018).

En 1960, no obstante, Janowitz “conceptualizó las relaciones cívico-militares en términos del vínculo entre las fuerzas armadas y la sociedad, y abrió un espacio para considerar al público general dentro de este contexto” (Malešić y Garb, 2018). Según Janowitz (1960), las fuerzas armadas debían reflejar lo más fielmente posible las características de la sociedad civil, y advertía que la protección frente a amenazas externas no justificaba la renuncia a los valores fundamentales sobre los que dicha sociedad se construye.

Como señala Coletta (2011, citado en Malešić y Garb, 2018), el campo de estudio de las RCM, en el período posterior a Janowitz, se ha ampliado para incorporar el análisis de las “habilidades y actitudes a nivel social”. En este contexto, Malešić y Garb (2018) destacan que la confianza y la buena voluntad entre las fuerzas armadas y la sociedad civil se han convertido en elementos prioritarios dentro de la agenda de las RCM, especialmente en momentos de turbulencia, como conflictos armados, reformas militares profundas o reorientaciones estratégicas.

⁵¹ Este es un fenómeno conocido como endo-reclutamiento, i.e. reclutamiento desde adentro (Soeters 2018).

La **confianza pública** actúa como un indicador de la legitimidad social de las fuerzas armadas y de su integración dentro del orden democrático (Malešić y Garb, 2018). Al respecto, Thompson y Gill (2015, citado en Malešić y Garb, 2024) sostienen que la confianza constituye un “requisito fundamental” para las operaciones militares, una “ventaja estratégica” para la efectividad operativa, y una “piedra angular de la profesión militar”. En esta misma línea, Mahar *et al* (2017, citado en Malešić y Garb, 2024) advierten que niveles reducidos de confianza y respeto por parte del público suelen provocar tasas de reclutamiento inadecuadas, afectar negativamente la moral de la tropa y el desempeño operativo, así como disminuir las asignaciones presupuestarias al sector defensa.

Según van der Meulen (2003, citado en Malešić y Garb, 2024), la identidad institucional de los militares como “gestores de la violencia” hace que la cuestión de la legitimidad sea especialmente relevante para ellos, particularmente en contextos democráticos. En este tipo de sociedades, la opinión pública no solo cumple una función de evaluación, sino que también actúa como un límite fundamental a la acción gubernamental (Malešić y Garb, 2018; 2024). En este sentido, la opinión pública delimita el marco dentro del cual los responsables de la toma de decisiones —incluidas las fuerzas armadas— pueden formular e implementar acciones que sean percibidas como legítimas y aceptables por la ciudadanía (Trice, 1982).

Malešić y Garb (2024) sostienen que, en las ciencias sociales contemporáneas, la opinión pública suele abordarse como la mera agregación de opiniones individuales. Estas opiniones suelen recogerse y agregarse a través de encuestas estandarizadas aplicadas a una muestra representativa de la población.

Este enfoque también domina en los estudios sobre opinión pública en el ámbito militar, los cuales se enfocan en recopilar y analizar las percepciones individuales de las personas encuestadas respecto a diversos aspectos relacionados con las fuerzas armadas, así como con la defensa y la seguridad. Las encuestas de opinión contemporáneas suelen centrarse en medir el nivel de confianza ciudadana no solo en el ejército, sino también en otras instituciones sociales clave, como el sistema educativo, el gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, la policía, los partidos políticos y las instituciones financieras (Malešić y Garb, 2024). En el caso de México, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) evalúa la confianza de la ciudadanía en las fuerzas armadas y en otras instituciones a través de instrumentos como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).

Malešić y Garb (2018; 2024) identifican diversos factores que, de una u otra manera, inciden en la confianza pública hacia las fuerzas armadas. Entre estos factores se destacan las misiones internacionales (Kuhlmann, 2003; van der Meulen, 2003), el desempeño durante dichas misiones, la gestión de crisis y emergencias, las reformas estructurales, los recortes

presupuestarios, así como el nivel de profesionalismo de las fuerzas armadas y su capacidad general para cumplir con sus funciones.

Los militares en retiro

La presencia de militares retirados en el debate público sobre seguridad es un fenómeno recurrente en América Latina. Por un lado, su experiencia operativa y conocimiento institucional suelen ser valorados como aportes técnicos relevantes para el diseño de políticas de seguridad. Por otro, su influencia suscita interrogantes sobre los límites entre la asesoría especializada y la posible militarización de ámbitos civiles. Este debate refleja la tensión entre la utilidad de su experticia y la necesidad de preservar el carácter civil de las políticas públicas.

Además, las asociaciones y redes de exmilitares, como la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (ACORE), juegan un papel crucial en articular estos espacios de influencia. Estas organizaciones no sólo facilitan la inserción de sus miembros en ámbitos públicos y privados, sino que también actúan como plataformas de incidencia política y social, defendiendo intereses específicos vinculados a la seguridad y la defensa. Su rol puede fortalecer la participación informada, pero también puede contribuir a la reproducción de lógicas militarizadas en contextos civiles.

En el sector privado, muchos militares retirados se incorporan a empresas de seguridad y consultorías, un fenómeno que conlleva implicaciones complejas. Estas firmas ofrecen servicios altamente demandados por Estados y corporaciones, especialmente en contextos de alta inseguridad, donde aportan capacidades técnicas especializadas. Sin embargo, el crecimiento de este mercado genera cuestionamientos sobre la privatización de las funciones de seguridad y los posibles conflictos de interés. Por ello, resulta fundamental el desarrollo de marcos regulatorios más robustos que garanticen transparencia, rendición de cuentas y límites claros entre lo público y lo privado en materia de seguridad (Marín y Cabrera, 2014).

Control social a la militarización: el caso de México⁵²

Contexto

México, con una población cercana a los 129 millones de habitantes, cuenta con 259,813 efectivos en sus fuerzas armadas, lo que equivale a aproximadamente dos militares por cada 1,000 habitantes. Del total, 179,122 pertenecen al Ejército (69%), 71,565 a la Armada (28%) y 9,126 a la Fuerza Aérea (3%). Cabe destacar que 205,517 efectivos —equivalentes al 79.1% del total— corresponden a personal de tropa (RESDAL 2024).

A estas cifras hay que sumar al personal de la Guardia Nacional, que desde septiembre de 2024 forma parte formal de las fuerzas armadas, bajo el mando directo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).⁵³ De acuerdo con las cifras oficiales más recientes, esta corporación cuenta con 116,700 efectivos (INEGI, 2024a).

Los resultados de la edición más reciente de la ENCIG revelan que el Ejército y la Marina gozan de un alto nivel de confianza ciudadana (71.5%). Ello posiciona a las fuerzas armadas como las instituciones con mayor confianza ciudadana únicamente después de actores como la familia (87.4%), las universidades públicas (78.7%), las escuelas públicas de nivel básico (78.5%) y los compañeros del trabajo (75.6%) (INEGI, 2024b).

Por otra parte, la ENVIPE de 2024 reporta que las fuerzas armadas lideran la aprobación ciudadana en cuanto a la percepción de desempeño en materia de seguridad pública: la Armada destaca con un 86.7% de percepción positiva, seguida por el Ejército (84.3%) y la Guardia Nacional (77.2%). En contraste, la institución civil mejor evaluada —la Fiscalía General de la República (FGR)— registra apenas un 61.9% (INEGI, 2024c).

Además de su elevada aprobación social y popularidad, otro factor relevante para entender el caso de México es la composición demográfica de sus fuerzas armadas, la cual guarda una importante correspondencia con la estructura socioeconómica del país. La mayoría de los elementos de tropa (79.1%) proviene de contextos marginalizados (Rea y Ferri, 2019). Esta representatividad fortalece su legitimidad social, al ser vistas no solo como una importante oportunidad de movilidad social, sino como una organización que puede llevar el distintivo de “pueblo uniformado” (Vela y Valenzuela, 2022).

En este contexto, es importante traer a colación el hecho de que la cultura política mexicana se ha caracterizado históricamente por una marcada verticalidad, donde el Estado —y, en particular, la Presidencia de la República— se concibe como protector y proveedor. Esta tradición presidencialista ha conferido al titular del Poder Ejecutivo una legitimidad que

⁵² Con el propósito de ilustrar la aplicación de los conceptos previamente expuestos, se recurre al caso de México como ejemplo concreto.

⁵³ El Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional se encuentran dentro de la estructura orgánica de la SEDENA, mientras que la Armada está alojada en la Secretaría de Marina (SEMAR).

trasciende lo institucional, ubicándolo como la figura central del orden político y social. En este marco, la subordinación de las fuerzas armadas al mando directo de la Presidencia no solo es vista como natural, sino también como deseable, pues refuerza la idea de un liderazgo fuerte, centralizado y moralmente autorizado para mantener la ley y el orden. Esta verticalidad también se refleja en la escasa tradición de control civil sobre las instituciones militares.

Otro aspecto clave para comprender la aceptación social de las fuerzas armadas en México es la progresiva normalización tanto de la violencia como de la presencia militar en la vida cotidiana. Tras casi dos décadas de estrategia militarizada contra el crimen organizado, las escenas de retenes, patrullajes militares y operativos conjuntos han dejado de ser excepcionales para convertirse en algo común. Esta presencia constante ha generado una tolerancia –e incluso preferencia– por las soluciones militares frente a los problemas de seguridad.

Esta normalización se ve agravada por la persistente desmovilización ciudadana en contextos de gobernanza criminal (i.e. la creación de un orden paralelo basado en la imposición de reglas sobre el comportamiento ciudadano por parte de organizaciones del crimen organizado) (Feldmann y Luna, 2022). En diversas regiones del país, el miedo, la cooptación o la desconfianza hacia la autoridad local impiden la organización comunitaria y reducen la capacidad de acción colectiva. De esta manera, la sociedad civil, atrapada entre la amenaza criminal y la insuficiencia o pasividad de las policías, termina encontrando en las fuerzas armadas una última línea de protección.

Ahora bien, la comunicación social institucional también juega un papel relevante en estas dinámicas. A través de ambiciosas campañas publicitarias, las fuerzas armadas promueven una narrativa de unidad entre las fuerzas armadas y el pueblo, apelando a valores como el honor, el patriotismo, la lealtad y la obediencia (Álvarez, 2024). En los últimos años, ello se ha hecho patente a través de campañas como *La Gran Fuerza de México* y *Soldado por un día* o a partir de la cada vez mayor presencia militar en las distintas plataformas de redes sociales.

Los esfuerzos por el control social en México, una radiografía

En México, la militarización de la seguridad pública y otras áreas de gobierno civil es un fenómeno de tal magnitud que entenderlo –y potencialmente revertirlo– requiere de un estudio detallado tanto de los procesos político, legales y sociales que lo posibilitan como de las resistencias formales e informales que se han organizado para rechazarlo, retrasarlo o denunciarlo. Esto último adquiere particular relevancia para entender mejor la existencia o no de controles sociales a la militarización y analizar cómo y a partir de qué circunstancias y actores se articulan.

Haciendo una revisión de la literatura disponible sobre los procesos políticos y legales que permitieron la militarización de la seguridad pública durante los últimos 30 años, lo primero que es posible afirmar es que en México sí existen y han existido distintos tipos de resistencias, tanto de carácter político como social, que en momentos distintos y por razones variadas se han opuesto a la creciente participación militar en asuntos civiles.

De acuerdo a la misma literatura y al análisis de la coyuntura actual, lo segundo que es posible afirmar es que dichas resistencias se configuraron en distintos momentos y desde distintos espacios, y convocaron a una diversidad de actores que accionaron mecanismos formales o informales de control para revertir si el empoderamiento militar, pero en el marco del cumplimiento de objetivos específicos distintos que van del mantenimiento del carácter civil de la seguridad pública y la defensa de los derechos humanos hasta la reparación del daño a las víctimas de la violencia militar y el rechazo al imperialismo bélico que alimenta el conflicto tanto en México como en otros países.

Aunque dichas resistencias no configuran una respuesta social unívoca ni permanente, su existencia sí ha marcado hitos y ha servido para alcanzar algunos avances en materia legislativa y judicial, así como para frenar por varios años la deformación del marco normativo e institucional o hasta para instalar en el debate público una conversación sobre los riesgos de la militarización y la defensa de la denominada “vía civil”. Veamos algunos ejemplos:

- > Cuando en 1996 se aprobó en el Congreso de la Unión la inclusión de los titulares de las Secretarías de la Defensa y la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, un grupo de 167 parlamentarios de distintos partidos de oposición promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentando que la participación de los jefes de dos fuerzas armadas en un órgano deliberativo y programático de seguridad pública violaba la definición constitucional de la seguridad pública y transgredía la limitación expresa de las fuerzas armadas de no participar en cuestiones ajenas a su disciplina en tiempos de paz. Aunque la Corte falló en su contra y la expansión de facultades militares fue validada por el máximo tribunal, la existencia de esta minoría parlamentaria sirvió para dar airadas deliberaciones en el Congreso y activar un mecanismo formal de control judicial.
- > Este mismo escenario de resistencias políticas se replicó en otros momentos ya sea impulsada o acompañada por movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil que también se opusieron a cambios normativos específicos como las reformas a la Ley de Seguridad Nacional de 2009. En aquel momento, la oposición contra la reforma propuesta se gestó porque, tanto las y los legisladores de la oposición como las y los integrantes de un naciente movimiento nacional de víctimas consideraron insopportable la ampliación de facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y vieron en ellas un manto de impunidad que

resultaba inaceptable dado el contexto nacional de franca escalada de la violencia y las violaciones graves a los derechos humanos. La resistencia social y parlamentaria que se dio aquel año permitió modificar la propuesta original de reforma para reintroducir en ella diversos controles que a la postre la hicieron intransitable para la cúpula militar que la impulsó y frenaron la posibilidad de proponer un marco normativo de semejantes características por más de un lustro.

- > Una nueva resistencia se gestó en el marco de la discusión parlamentaria sobre la Ley de Seguridad Interior entre 2015 y 2018. En aquellos años, la propuesta legislativa impulsada nuevamente por civiles y militares, planteaba la legalización de la participación militar en tareas de seguridad pública a través de una falsa definición de seguridad interior. Entre muchas otras fallas, se denunció que la ley no satisfacía los criterios de excepcionalidad y temporalidad dispuestos por la SCJN y la COLDH para el uso de militares como policías, y que, por las características de su aplicación, implicaba subordinar las autoridades locales frente a las autoridades federales mediante las diversas obligaciones derivadas de la declaratoria.
- > Provisto de todos estos argumentos, y gracias a la experiencia previa de creación de colectivos de organizaciones de la sociedad civil, nació #SeguridadSinGuerra, un colectivo que agrupó a más de 300 actores entre individuos, instituciones académicas y organizaciones que se opusieron a la ley y provocaron una conversación pública sin precedentes sobre los riesgos de la militarización. Pese a su aprobación, y gracias al mantenimiento de una movilización sostenida por varios meses, la LSI fue impugnada tanto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el gobierno del estado de Chihuahua, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el municipio de Cholula, Puebla y la minoría parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano. El caso llegó a la SCJN quien votó su invalidez total el 15 de noviembre de 2018 y publicó su sentencia en el DOF el 30 de mayo de 2019 (SCJN, 2018).
- > Un día después de invalidada la LSI, el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador envió una propuesta al Congreso para crear una guardia nacional militar y modificar la definición de seguridad nacional para incluir en ella aspectos de la seguridad pública y con ello legalizar la participación de militares en tareas policiales, sin necesidad de recurrir al eufemismo de la seguridad interior. La propuesta fue duramente criticada por el colectivo #SeguridadSinGuerra y generó, además, señalamientos importantes por parte de distintos mandatos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Grosso modo, ambos actores señalan la existencia de peligrosos riesgos a la seguridad de las personas y al pleno desempeño de los DDHH debido a que la propuesta implicaba la constitucionalización de la militarización y el mantenimiento de una estrategia fallida

que no solo genera violencia y graves violaciones a los derechos humanos, sino que atrofian la posibilidad de construir policías civiles verdaderamente profesionales.

- > Como contrapropuesta, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugirió realizar al menos doce cambios al dictamen (ONU-DH, 2018), específicamente en materia de alcances del fuero militar, detención de personas, uso de la fuerza, diseño institucional de la GN, competencia de la CPI, facultades del presidente, fundamentos constitucionales de la seguridad pública, temporalidad de la reforma y regulación de los transitorios. Por su parte, el colectivo #SeguridadSinGuerra presentó un dictamen alternativo en el que se devolvió el carácter civil a la GN –adscribiéndola a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana- y se priorizó la reglamentación de los artículos constitucionales 29 y 129 –que nunca fueron desarrollados en legislación secundaria- con el objetivo de definir los límites y los alcances de la intervención militar en materia de seguridad pública. A esta propuesta se añadió también una ruta de reconstrucción del SNSP y profesionalización de las policías civiles con el objetivo de trazar una ruta de retiro gradual de las FFAA (Seguridad Sin Guerra [SSG], 2019).
- > Gracias a estos esfuerzos, la dictaminación de la reforma debió negociarse con un grupo de legisladores de oposición que, al menos en el Senado de la República, constituyeron un importante contrapeso al voluntarismo militarista del presidente y lograron importantes cambios para salvaguardar el orden constitucional. Al final de la discusión, que en esta ocasión incluyó también un ejercicio simulado de Audiencias Públicas (cf. [SSG], 2019), el logro más grande de la oposición y la sociedad civil fue haber salvado la Constitución pese a haber perdido la seguridad pública: en el papel, la GN aprobada sería un cuerpo de naturaleza, entrenamiento y mando civil, permanecería adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, y quedaría conformada, evaluada y controlada por autoridades civiles. El fracaso lo constituiría un cambio de última hora del que la oposición no fue notificado y en el que se incluía: a) la posibilidad de que la GN fuera dirigida por un militar en retiro b) la oportunidad de que se conformara también por elementos castrenses separados “funcionalmente” de sus instituciones armadas de origen y c) la introducción de un Artículo Quinto Transitorio por el que el presidente quedaba facultado para disponer de la Fuerza Armada permanente hasta el 27 de marzo de 2024 para desempeñar tareas de seguridad pública. Tras aprobarse en ambas cámaras y ser ratificada por unanimidad por los treinta y dos congresos locales, la reforma constitucional por la que se creó la GN fue publicada en el DOF el 26 de marzo de 2019 y entró en vigor al día siguiente (DOF, 2019).
- > Tras la conquista de lo que probablemente fue su mayor triunfo (lograr una Guardia Nacional civil), el colectivo #SeguridadSinGuerra continuó trabajando por unos años más, analizando tanto las leyes secundarias de la reforma constitucional como el

frenesí de decretos presidenciales transfiriendo aún más funciones a las fuerzas armadas y nuevas reformas legales como la Ley de Puertos y Aduanas. Sin embargo, agotado por la desmovilización de varios de sus miembros, la división interna sobre los contenidos técnicos y el miedo a las represalias tanto de los militares como de los propios civiles que montaron alrededor de la sociedad civil un cerco de acoso y descrédito público el colectivo dejó de funcionar como tal. Muchas organizaciones de la sociedad civil, entre las que destaca MUCD, siguieron trabajando durante todo el sexenio obradorista para activar controles judiciales y minimizar el daño de la nueva legislación, proponiendo alternativas en sus instrumentos normativos secundarios. A la resistencia se sumaron también los colectivos de familiares en búsqueda de los desaparecidos y algunas organizaciones feministas que integraron la Red Feminista Antimilitarista. Con ellos y otros actores motivados por la lucha contra el imperialismo bélico mundial, que encuentra su mayor tragedia en el genocidio palestino, se siguen realizando esfuerzos, pequeños e inconexos, contra la militarización.

Expresiones de control social de las fuerzas armadas en América Latina

Según Hänggi (2003), el sector de la seguridad requiere, de manera fundamental, la existencia de una comunidad especializada que represente a la sociedad civil y ejerza una función crítica y de vigilancia sobre los responsables de la toma de decisiones en esta área. Esta condición se vincula estrechamente con la dimensión social del control civil, entendida como la capacidad de la ciudadanía organizada para incidir en el escrutinio, la evaluación y la orientación de las políticas de defensa y seguridad, tal como lo plantean Levy (2014) y Eldem (2019).

En este contexto, el presente listado tiene por objetivo identificar algunas de las principales expresiones de control público o social sobre las fuerzas armadas que han surgido desde la sociedad civil en América Latina. Se presta especial atención a las experiencias desarrolladas en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México, donde diversos actores han impulsado iniciativas destinadas a monitorear, cuestionar o incidir en las prácticas y estructuras de militarización y securitización. Por supuesto, dadas las limitaciones inherentes a la perspectiva del observador externo, este recuento no pretende ser exhaustivo.

Brasil

El Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC, por sus siglas en portugués) es una institución académica vinculada a la Universidad Cândido Mendes, especializada en el análisis de la violencia y la seguridad pública en Brasil. Su labor se centra en la investigación y publicación de informes sobre criminalidad, violencia, racismo, medios de comunicación, justicia, drogas y sistema penitenciario, mediante la producción de datos estadísticos, así como el monitoreo y la evaluación de políticas públicas.

Además, el CESeC articula redes de investigación y activismo en Brasil. Un ejemplo destacado es la Red de Observatorios de Seguridad, una iniciativa cuyo objetivo es monitorear el desempeño de las fuerzas del orden, en particular de las policías militares. Esta articulación tiene presencia en nueve estados: Amazonas, Bahía, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro y São Paulo. En 2024, la Red publicó *Pele Alvo: mortes que revelam um padrão*, un informe que documenta y analiza la desproporcionalidad de la letalidad policial dirigida contra personas negras (dos Santos *et al.*, 2024).

Por otro lado, el Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP, por sus siglas en portugués) es una organización de la sociedad civil que tiene como objetivo contribuir a la transparencia y al acceso a la información sobre la violencia y las políticas de seguridad implementadas por el Estado. Cabe señalar que el FBSP está integrado por policías, gestores públicos, investigadores, activistas y operadores del sistema de justicia. Entre sus principales contribuciones destacan las ediciones anuales del *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP 2024) y el *Atlas da Violência* (IPEA y FBSP 2024), referencias clave en el análisis del panorama de la seguridad y la violencia en Brasil.

Finalmente, el Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV, por sus siglas en portugués), adscrito al Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, tiene por objetivo la producción de conocimiento aplicado en las áreas de seguridad pública, violencia, criminalidad, justicia y derechos humanos. Además, el LAV brinda asesoría técnica a instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Entre sus proyectos, se encuentran: *Monitor da Letalidade Policial; Violência e Cidadania: a legitimidade do matar e do morrer nas políticas de segurança pública no Brasil; Avaliação de Programas de Prevenção ao Homicídio; Segurança Pública no Legislativo; y Educação e Violência*.

Chile

La Fundación Paz Ciudadana es una organización chilena que trabaja en la prevención de la delincuencia y la promoción de políticas públicas basadas en evidencia. Su labor se centra en el análisis de datos, la investigación y la elaboración de propuestas concretas para mejorar la seguridad ciudadana, fortalecer las instituciones del sistema de justicia penal y fomentar la participación activa de la comunidad.

En el contexto del estallido social de 2019, organizaciones internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional documentaron graves violaciones a los derechos humanos cometidas por Carabineros de Chile. Entre los principales antecedentes destacan las publicaciones *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Amnistía Internacional 2020) e *Informe Mundial 2020: Chile* (Human Rights Watch 2019), los cuales evidencian patrones de uso excesivo de la fuerza y la necesidad de una reforma estructural en las instituciones de seguridad.

Colombia

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento y acción que se ha consolidado como un actor clave en los campos de la paz y la seguridad. Gran parte de su producción de conocimiento se enfoca en analizar las dinámicas del conflicto armado, las violencias asociadas y las respuestas institucionales. En este marco, y considerando las particularidades del sector seguridad colombiano —como la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa—, la FIP se ha especializado en temas como las RCM, el liderazgo civil en el sector defensa, el control democrático de la fuerza pública y las Reformas al Sector Seguridad (RSS) (Grupo de Trabajo FIP-FESCOL 2021).

Por su parte, la Fundación Paz y Reconciliación (PARES) es una organización enfocada en la consolidación de la democracia y el desarrollo social a través de acciones y programas orientados a la superación del conflicto armado, la construcción de paz, el posconflicto y la seguridad. Con un enfoque territorial, PARES cuenta con distintas líneas de investigación que abarcan: gobernabilidad y democracia; paz, posconflicto y derechos humanos; convivencia y seguridad ciudadana; migración, región y frontera; jóvenes; género y diversidad; conflictos socioambientales y cambio climático. En este entendido, también se ha consolidado como una institución clave en el análisis y la incidencia sobre el sector seguridad.

Temblores es una organización colombiana que documenta, visibiliza y denuncia casos de violencia policial y violaciones a los derechos humanos, sobre todo en el contexto de la protesta social. A través de la investigación y el acompañamiento jurídico, han expuesto el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, resaltando el trabajo que llevaron a cabo durante el Paro Nacional de 2021.

Finalmente, una institución destacada en este ecosistema es el capítulo colombiano de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), que ha promovido el pensamiento democrático, el diálogo político plural y la construcción de paz desde una perspectiva progresista y centrada en los derechos humanos. FESCOL ha desempeñado un rol importante en el impulso de debates sobre la gobernanza democrática del sector seguridad (Grupo de Trabajo FIP-FESCOL 2021). Además, su trabajo también ha tenido impacto regional, ya que alberga iniciativas como el Centro Regional sobre Paz y Seguridad o la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible.

El Salvador

Ante el régimen de excepción decretado desde 2022 por el presidente Nayib Bukele en El Salvador, las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos han jugado un papel crucial en la denuncia de abusos y violaciones a los derechos fundamentales. Estas organizaciones han alertado sobre detenciones arbitrarias, condiciones inhumanas en los centros penitenciarios y la falta de transparencia en los procesos judiciales, exigiendo que las medidas de seguridad no vulneren los derechos constitucionales ni el debido proceso. Asimismo, han solicitado mecanismos de rendición de cuentas y la intervención de organismos internacionales.

Por ejemplo, Cristosal ha documentado la situación mediante informes como *La excepción se volvió la norma* (2023a), *Reformas penales: un nuevo atentado al Estado de Derecho y a las garantías procesales* (2023b) y *El silencio no es opción* (2024). En colaboración con Human Rights Watch, también publicó el informe “*Podemos detener a quien queramos*” (2022). Además de su labor de investigación, Cristosal realiza acciones de litigio y ofrece acompañamiento y protección a víctimas de violaciones a los derechos humanos.

El Servicio Social Pasionista (SSPAS) es otra muestra de organización no gubernamental importante en el contexto del régimen de excepción. Entre sus publicaciones se encuentran *Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, 1992-2022* (2022), *Historias al margen. Sobrevivir al régimen de excepción en El Salvador* (2023), *El modelo Bukele: seguridad sin derechos humanos* (2024) y *Tres años de régimen de excepción: tortura sistemática en las cárceles de El Salvador* (2025).

Finalmente, destaca también el trabajo del Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH), adscrito al Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA). El OUDH elabora anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador (OUDH 2022; 2023a; 2024a), ofreciendo un análisis integral de las tendencias y violaciones registradas. Además, ha publicado investigaciones específicas sobre el impacto del régimen de excepción, entre ellas, *Informe sobre acceso a la justicia en el régimen de excepción en El Salvador* (2023b), *Vidas interrumpidas: El régimen de excepción y la ruptura de proyectos de vida* (2024b) y *Afectaciones a familiares de personas privadas de la libertad en el marco del Régimen de Excepción* (2024c).

Actualmente, las organizaciones salvadoreñas dedicadas a la defensa de los derechos humanos enfrentan una ofensiva estatal caracterizada por la implementación de medidas legales restrictivas, campañas de estigmatización y detenciones arbitrarias. Un ejemplo preocupante es la aprobación en mayo de 2025 de la Ley de Agentes Extranjeros, que impone un impuesto del 30 % sobre los fondos provenientes del exterior, otorga al Ejecutivo amplias facultades para sancionar e incluso disolver organizaciones no gubernamentales,

y alimenta un discurso oficial que las presenta como “agentes extranjeros” y “enemigos de la patria” (Amnistía Internacional 2025).

Paralelamente, se han registrado arrestos de figuras prominentes del ámbito jurídico y de derechos humanos, como Ruth López, jefa de la Unidad de Anticorrupción y Justicia de Cristosal, y Enrique Anaya, abogado constitucionalista y reconocido crítico del oficialismo bukelista (Schmidt 2025). A esto se suman prácticas sistemáticas de vigilancia, acoso judicial y censura mediática, que han forzado la salida de periodistas, defensores y académicos del país (Duchiade 2023).

México

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) es una organización de la sociedad civil que trabaja por un México más seguro, justo y en paz. Para alcanzar este objetivo, desarrolla acciones de incidencia, investigación, litigio estratégico, formación y comunicación. En lo que respecta a la militarización, MUCD impulsa proyectos específicos que buscan documentar, analizar y visibilizar su impacto sobre la seguridad, la vida pública y las instituciones civiles del país. Entre los más relevantes se encuentran:

El Negocio de la Militarización. Informe en dos entregas en el que MUCD (2022; 2024) documenta cómo las políticas de militarización en México han generado significativos beneficios económicos para las fuerzas armadas. El informe analiza cómo el incremento sostenido del presupuesto militar, la firma de convenios institucionales con autoridades civiles, la asignación de fideicomisos públicos y la creación de empresas de participación estatal mayoritaria han dado lugar a un entramado institucional que ha fortalecido el poder económico y político del sector castrense. Este fenómeno se relaciona directamente con lo que Mani (2007) y Grimes (2024) denominan *emprendedurismo militar*, es decir, la expansión del rol de las fuerzas armadas más allá de sus funciones tradicionales mediante su participación activa en actividades económicas.

Inventario Nacional de lo Militarizado. Proyecto desarrollado por MUCD, Intersecta y el Programa de Política de Drogas (PPD) (2024), compuesto por una base de datos y un informe de hallazgos. Su objetivo es identificar y analizar los mecanismos jurídicos y administrativos mediante los cuales se transfieren funciones originalmente civiles a las fuerzas armadas. Este esfuerzo no sólo visibiliza la creciente participación militar en tareas ajenas a la seguridad nacional o la defensa, sino que permite mapear la militarización del aparato administrativo del Estado, mostrando cómo esta tendencia se consolida en múltiples sectores, como seguridad pública, infraestructura, salud, educación, migración o gestión aeroportuaria.

El proyecto constituye una herramienta clave para el análisis crítico del avance militar sobre funciones civiles, al ofrecer evidencia sistematizada sobre decretos, acuerdos, convenios y marcos normativos que han facilitado esta expansión.

Asimismo, se plantea como un insumo fundamental para el debate público sobre los límites democráticos del poder militar y la necesidad de fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.

El Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (Campus Ciudad de México) es una iniciativa académica y de incidencia pública centrado en el análisis crítico de las políticas de seguridad desde una perspectiva de derechos humanos y con un enfoque prioritariamente civil. A través de investigaciones, publicaciones, espacios de diálogo y participación ciudadana, el Programa promueve la desmilitarización de la seguridad pública en México y el fortalecimiento de un modelo basado en instituciones civiles, transparencia y control democrático. Desde este espacio han surgido valiosas investigaciones que han contribuido al debate sobre la militarización en México. Entre ellas destacan *Militarización en la 4T (2018-2020)* (Storr 2021), *El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad* (Storr 2023) y *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en derechos fundamentales de las personas migrantes* (García Alanís 2024).

El Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (Campus Ciudad de México) es una iniciativa académica y de incidencia pública centrado en el análisis crítico de las políticas de seguridad desde una perspectiva de derechos humanos y con un enfoque prioritariamente civil. A través de investigaciones, publicaciones, espacios de diálogo y participación ciudadana, el Programa promueve la desmilitarización de la seguridad pública en México y el fortalecimiento de un modelo basado en instituciones civiles, transparencia y control democrático. Desde este espacio han surgido valiosas investigaciones que han contribuido al debate sobre la militarización en México. Entre ellas destacan *Militarización en la 4T (2018-2020)* (Storr 2021), *El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad* (Storr 2023) y *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en derechos fundamentales de las personas migrantes* (García Alanís 2024).

Por su parte, Intersecta es una organización feminista comprometida con la lucha contra la discriminación desde una perspectiva interseccional. Su labor investigativa se articula en torno a cinco ejes fundamentales: políticas redistributivas, preventivas, reparativas, punitivas y aquellas basadas en el miedo. Desde este enfoque, Intersecta ha documentado y visibilizado los impactos sociales de la militarización, poniendo especial énfasis en sus efectos sobre las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Entre sus principales aportaciones destacan *Con Copia Oculta* (Intersecta y Data Cívica, 2023), el *Inventario Nacional de lo Militarizado* (MUCD, Intersecta y PPD, 2024), así como un proyecto en desarrollo enfocado en el establecimiento de mecanismos de control civil sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Los avances de esta última iniciativa fueron presentados por Estefanía Vela, directora ejecutiva de Intersecta, durante la quinta sesión del Consorcio.

Finalmente, el proyecto *Ejército Espía* es una serie de investigación colaborativa desarrollada por la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), Social TIC y Artículo

19 (2022) para documentar, mediante análisis forense y documentos filtrados, el uso ilegal de sistemas de espionaje por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para interceptar comunicaciones de periodistas, defensores de derechos humanos y activistas durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador. La investigación revela cómo el Ejército mexicano operó herramientas de espionaje digital —como la herramienta Pegasus— sin controles judiciales ni marcos normativos claros, en contravención al derecho a la privacidad.

Otras organizaciones relevantes que forman parte del ecosistema de control social o público de las fuerzas armadas en México: Artículo 19; Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero; Data Cívica; Elementa DDHH; EQUIS Justicia para las Mujeres; Intersecta; México Unido Contra la Delincuencia (MUCD); Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México; PODER Latam; Programa de Política de Drogas (PPD); Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana; R3D, Red por los Derechos Digitales; Seguridad Sin Guerra; y Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ).



Conclusiones

La dimensión social analizada en este documento permite comprender el papel fundamental que desempeñan la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los centros de investigación y los movimientos sociales en el establecimiento de mecanismos de control civil sobre las fuerzas armadas. Este enfoque adquiere especial relevancia en contextos marcados por la creciente militarización y securitización de la seguridad pública, donde los límites entre funciones civiles y militares se desdibujan, amenazando la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.

Sin embargo, la capacidad de la sociedad civil para ejercer un control efectivo se ve obstaculizada por la cultura organizacional cerrada, jerárquica y reacia al escrutinio externo que prevalece en las fuerzas armadas de la región. Esta resistencia al control civil profundiza la brecha cívico-militar, dificultando la rendición de cuentas y favoreciendo la interiorización acrítica de valores castrenses en la sociedad. Como advierten autores como Lasswell (1941), Kohn (1994), Feaver y Kohn (2001) y Levy (2024), la permeabilidad de estos valores en el tejido social representa un riesgo no solo para la transparencia y los derechos humanos, sino también para la legitimidad del orden civil.

A pesar de estos desafíos, la sociedad civil y la academia en América Latina han mantenido una resistencia activa frente al avance de la militarización. A través de investigaciones rigurosas, litigio estratégico, incidencia política y campañas de comunicación, organizaciones como las mencionadas en este documento han logrado visibilizar los riesgos de la expansión militar en la seguridad pública y exigir mayores controles democráticos. Ejemplos como la invalidación de la Ley de Seguridad Interior en México, las denuncias contra la violencia policial en Chile y Colombia, y la documentación de abusos bajo regímenes de excepción en El Salvador demuestran que, incluso en contextos de cierre del espacio cívico, hostigamiento y desfinanciamiento, la movilización social puede generar contrapesos significativos.

No obstante, los retos persisten. La normalización de la presencia militar en la vida cotidiana, la estigmatización de las voces críticas y la concentración de poder en las élites siguen limitando la efectividad del control social. Por ello, es fundamental fortalecer mecanismos de participación ciudadana, garantizar el acceso a la información pública y promover una cultura de seguridad basada en derechos humanos y no en lógicas castrenses.

En conclusión, el control social sobre las fuerzas armadas es un pilar indispensable para la consolidación democrática en América Latina. Su éxito depende no sólo de la capacidad de organización de la sociedad civil, sino también de la voluntad política para establecer límites claros al poder militar y priorizar soluciones civiles a los problemas de seguridad. Solo a

través de un diálogo informado, plural y sostenido será posible avanzar hacia un modelo en el que las fuerzas armadas estén verdaderamente subordinadas al interés público y al Estado de derecho, sin que sus valores se impongan sobre los principios democráticos que deben guiar a nuestras sociedades.



Documento 6.

Co-construyendo alternativas de seguridad para América Latina: el caso de la seguridad ciudadana

Este documento explora la forma en que el enfoque de seguridad ciudadana puede representar una alternativa a las políticas de mano dura en América Latina. A través de un marco conceptual que diferencia entre seguridad pública, nacional, interior, humana y ciudadana, se analizan las tensiones, superposiciones y usos políticos que han marcado históricamente a estos modelos. Se resalta el potencial de la seguridad ciudadana por su énfasis en la prevención, la participación social y el respeto a los derechos humanos, al tiempo que se reconocen sus limitaciones teóricas y operativas. El análisis identifica obstáculos clave para su implementación, como la debilidad institucional, la falta de voluntad política y la distribución desigual de recursos. El documento concluye con propuestas orientadas al diseño de políticas de seguridad inclusivas, sostenibles y coherentes con los principios democráticos.

Introducción

El presente documento técnico tiene como finalidad facilitar el desarrollo de la séptima reunión del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia, que marca el cierre del primer año de trabajo conjunto y constituye la última sesión previa al encuentro presencial de agosto de 2025. En esta ocasión, la reunión estará dedicada a un tema prioritario para nuestra articulación regional: la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana como una alternativa democrática, viable y sostenible frente a la creciente militarización/securitización de la seguridad pública en la región.

El trabajo de investigación, análisis y diálogo sostenido durante el primer año del Consorcio ha dejado en claro que la militarización no emerge del vacío ni como una respuesta aislada. Por el contrario, se configura como un proceso estructural que responde, en buena medida, al aumento en la percepción de inseguridad —así como a otros factores sociales y políticos— y es promovido activamente por las élites civiles y militares que buscan instrumentalizar o capitalizar el temor social mediante soluciones autoritarias, inmediatas y de alto impacto simbólico. Esta tendencia pone en tensión los principios democráticos y plantea desafíos urgentes para el diseño de políticas de seguridad centradas en los derechos humanos, la participación ciudadana y la justicia social.

El documento está estructurado en cuatro apartados. El primero desarrolla un marco teórico que, a partir de la literatura especializada y distintos aportes institucionales, sistematiza y analiza conceptos clave como *seguridad pública*, *seguridad nacional*, *seguridad interior* y *seguridad humana*⁵⁴.

En seguida, se profundiza en el enfoque de seguridad ciudadana, desglosando sus elementos esenciales y principios rectores. De tal forma, se hace énfasis en su naturaleza preventiva, su carácter participativo y su enfoque basado en los derechos humanos, que lo distinguen de las otras concepciones de la seguridad analizadas en la sección previa.

El tercer apartado se enfoca en la implementación práctica de la seguridad ciudadana, examinando algunas experiencias concretas en la región, particularmente en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México. Además, se hace referencia a los obstáculos identificados para la sostenibilidad o efectividad de estas políticas.

Finalmente, la cuarta sección explora las perspectivas y oportunidades para el desarrollo futuro de políticas de seguridad ciudadana en América Latina. En particular, se subraya la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los Estados en distintos aspectos como la transparencia, el financiamiento, el monitoreo, la evaluación, y la construcción de confianza ciudadana, por mencionar algunas.

⁵⁴ Ver documento técnico *Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad*.

Acercamiento conceptual a las distintas concepciones de la seguridad

El término *seguridad* ha adquirido una importante amplitud semántica que, si bien refleja su relevancia en múltiples esferas de la vida en sociedad, también ha generado bastante ambigüedad en su uso (Leffler, 1990). En la actualidad, el concepto no se limita a las amenazas tradicionalmente vinculadas a expresiones de violencia —como el crimen o los conflictos armados—, sino que se aplica a una amplia gama de ámbitos, incluyendo la economía (*seguridad económica*), la alimentación (*seguridad alimentaria y nutricional*), la salud (*seguridad sanitaria*), el medio ambiente (*seguridad medioambiental*), el acceso al agua (*seguridad hídrica*) y la energía (*seguridad energética*) (Bárcena Coqui, 2000; Jofré, 2012). Esta expansión ha convertido a la seguridad en un término versátil y difuso que suele emplearse como una especie de “comodín” para describir casi cualquier situación que implique riesgo, incertidumbre o vulnerabilidad.

El objetivo de este apartado es contribuir a la clarificación conceptual del debate en torno a las distintas acepciones de la seguridad, especialmente aquellas vinculadas con una de las funciones fundacionales del Estado moderno: la protección de la vida, la integridad y los bienes de la población frente a terceros. En este contexto, se examinan diversos enfoques que han interpretado y reformulado la noción de seguridad a lo largo del tiempo, así como las implicaciones que estos marcos tienen en la configuración de políticas públicas, en la orientación de las prioridades estatales y en las formas de ejercicio del poder. La manera en que se define qué es la seguridad —y para quién— no solo refleja disputas conceptuales, sino también políticas.

Seguridad pública

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009), la seguridad pública “en América Latina hace referencia a un concepto (...) que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.” Es decir, se trata de un enfoque predominantemente vertical, en el que las políticas de seguridad son diseñadas e implementadas por los gobiernos sin mecanismos mínimos de participación o cooperación ciudadana. Esta concepción es reafirmada en el documento *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*, donde se sostiene que “la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el Estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” (OEA, 2008).

En la región, esta concepción de la seguridad también predomina en los marcos normativos y ordenamientos legales. Así lo evidencian las Constituciones Políticas de Brasil (art. 144), Chile (art. 101), El Salvador (art. 129) y México (art. 21), que incorporan expresamente el

concepto de seguridad pública como una función atribuida al Estado. De los países representados en el Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia, únicamente la Constitución de Colombia no incluye de manera explícita el término *seguridad pública* en su texto.

De acuerdo con Jofré (2012), la democratización –entendida como el ejercicio del voto– tras las dictaduras latinoamericanas y el fin de la Guerra Fría impulsó también intentos por democratizar el ámbito de la seguridad. En este marco, la propuesta de seguridad pública nació como un intento por legitimar las responsabilidades y acciones del Estado en respuesta a las necesidades ciudadanas. Este enfoque se distancia de la Doctrina de Seguridad Nacional (ver *infra*), al establecer una diferenciación clara entre la defensa exterior —a cargo de las fuerzas armadas— y la seguridad del orden interno —bajo responsabilidad de instituciones civiles—. En consecuencia, “al hablar de Seguridad Pública (...) se reafirma la obligación insoslayable del Estado de brindar ‘protección’ a sus habitantes,” con un énfasis particular en “el fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad.”

Seguridad nacional

Según Font y Ortega (2012), el concepto clásico de *seguridad nacional* “tiene como objetivo prevenir o rechazar amenazas militares y, por tanto, defender militarmente la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado frente a posibles agresores.” De tal forma, la seguridad nacional implica la búsqueda de los Estados “de su propia seguridad incrementando su poder a través de su capacidad militar” (Font y Ortega, 2012).

De este modo, las políticas de seguridad nacional comprenden el conjunto de decisiones y acciones consideradas esenciales para proteger los valores fundamentales del orden interno frente a amenazas externas (Leffler, 1990). No obstante, esta definición plantea interrogantes clave: ¿cómo evalúan los tomadores de decisiones las amenazas?, ¿quién determina cuáles son esos valores fundamentales que deben ser protegidos? Tal como señala Wolfers (1952), la seguridad nacional —al igual que muchos de los conceptos vinculados a la seguridad— es inherentemente ambigua, ya que su significado depende en gran medida del contexto histórico y político, las percepciones subjetivas y los intereses estratégicos en juego.

En América Latina, el concepto de seguridad nacional ha estado estrechamente vinculado con la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyo origen puede rastrearse en instrumentos como el Acta de Chapultepec (1945), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en ese mismo año. Esta doctrina es considerada por Leal Buitrago (2003) como “la materialización de la Guerra Fría en América del Sur.”

La Doctrina de Seguridad Nacional identificaba al comunismo como la principal amenaza para la estabilidad política y la seguridad del hemisferio (Leal Buitrago, 2003). Esta perspectiva se fundamenta en el concepto de *Guerra Total*, entendido como aquel conflicto en el que todos los recursos del Estado (políticos, militares, económicos y psicológicos) se encuentran plenamente movilizados, y donde la supervivencia de uno de los actores beligerantes está en juego (Nina, 1979).

En la práctica, la implementación de esta doctrina condujo a la militarización del ámbito interno en numerosos países latinoamericanos, desdibujando los límites entre las funciones tradicionales de defensa frente a amenazas externas y las responsabilidades del Estado al interior. Como señala Leal Buitrago (2003), la Doctrina de Seguridad Nacional consolidó una concepción militar del Estado y de la organización social, basada en dos premisas fundamentales: 1) que la seguridad del Estado equivalía a la seguridad de la sociedad en su conjunto; y 2) que el enemigo ya no se encontraba únicamente en el exterior, sino que podía surgir desde el interior mismo del cuerpo social, legitimando así la persecución de actores políticos, sociales e ideológicos considerados una amenaza al orden establecido.

Seguridad interior

En el caso de México, el concepto de seguridad interior ha sido empleado, principalmente, para justificar las facultades del Poder Ejecutivo en el uso de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional (Moloeznik, 2019). En este contexto, en 2018 se promulgó la Ley de Seguridad Interior, que en su artículo 2º disponía que: “la seguridad interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.”

En esta línea, dicha concepción de la seguridad “comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.”

De esta manera, se ha sostenido que la seguridad interior constituye una aplicación del enfoque de seguridad nacional dentro de las fronteras de un país, o bien una subcategoría de ésta. En este sentido, Enríquez Rubio (2021) señala que “se le considera como parte de la seguridad nacional para controlar actos o hechos que se produzcan dentro del territorio, como es el caso del terrorismo, narcoterrorismo, asaltos, secuestros con impacto de carácter nacional y vinculados a procesos subversivos, usualmente con carga ideológica y que pueden poner en riesgo a las instituciones o la integración nacional.” Esta vinculación con la seguridad nacional es, en teoría, lo que ha justificado la participación de las fuerzas armadas en determinadas tareas de seguridad interna, como el combate al narcotráfico.

Borjón Nieto (2010) rebate esta idea a través de un análisis de la legislación penal mexicana. Al destacar que “los delitos relacionados con el narcotráfico no están incluidos entre los que constituyen atentados contra la Seguridad de la Nación”, el autor argumenta que dichos delitos no pueden ser considerados jurídicamente como amenazas a la seguridad interior, como sí ocurre con la rebelión y la sedición. En consecuencia, concluye que no sería lícito recurrir a las fuerzas armadas para su combate.

Eventualmente, la Ley de Seguridad Interior fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De acuerdo con la SCJN, la ley incurrió en una distorsión del concepto de seguridad interior que permitía la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, una función que, en ese momento, correspondía constitucionalmente a autoridades civiles (Sánchez, 2020).

Seguridad humana

El concepto de *seguridad humana* adquirió notoriedad con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Mack, 2004; Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2012). En síntesis, se trata de una noción de la seguridad centrada en “un amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimenticias, de salud, medioambientales, comunitarias y políticas)” (Mack, 2004).

De acuerdo con la Comisión de Seguridad Humana (1994), la seguridad humana consiste en “proteger las libertades vitales”. De tal forma, significa “proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones”, además de que “implica crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida” (Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2012). Esta concepción no se limita a enfrentar las violencias directas, sino que también reconoce como amenazas las violencias estructurales o indirectas, tales como la privación de necesidades básicas, las enfermedades, los desastres naturales, el desplazamiento de población, y la discriminación basada en diferencias culturales y étnicas.

En este sentido, Oswald Spring (2015) propone cuatro pilares complementarios para analizar la seguridad humana:

- a. **Ausencia de amenazas.** Reducción de los peligros “de perder la vida por minas antipersonales, armas pequeñas, y crimen y deterioro de condiciones naturales que obligan a la población a migrar.”
- b. **Ausencia de necesidades, miedos y riesgos por pobreza, enfermedades, hambre, desempleo y accidentes.** Las personas cuentan con los medios

necesarios para cubrir sus necesidades más básicas, así como otros satisfactores proporcionados por el Estado.

- c. **Ausencia de desastres naturales.** La seguridad humana busca “reducir la vulnerabilidad socio ambiental para que eventos naturales no se conviertan en desastres sociales.”
- d. **Seguridad para vivir con dignidad en Estado de derecho.** Este pilar incluye la existencia de “leyes equitativas que se aplican y que propicien bienestar, fomentan la participación y la equidad de género, y privilegian la solución pacífica de los conflictos.”

De acuerdo con Rojas Avarena y Álvarez Marín (2012), operacionalizar el concepto de seguridad humana requiere el seguimiento de tres etapas:

- a. **Análisis, mapeo y preparación.** Esta etapa está dedicada a la identificación de las vulnerabilidades y capacidades de la población, la selección de prioridades, la búsqueda de las causas/amenazas/inseguridades y el establecimiento de estrategias para el corto, mediano y largo plazo.
- b. **Implementación.** Debe contar con la ayuda de las propias comunidades y caracterizarse por el monitoreo, la flexibilidad y la adaptabilidad a nuevas necesidades.
- c. **Análisis de impacto.** Esta etapa se pregunta si el programa sirvió para aliviar las necesidades identificadas inicialmente, y tiene como fin “aprender las lecciones de los éxitos/fracasos” (Rojas Avarena y Álvarez Marín, 2012).

Además, el Manual de Seguridad Humana de Naciones Unidas indica que “las inseguridades deben atenderse en conjunto, de forma exhaustiva. Solo entonces las personas podrán sentirse protegidas en todos los ámbitos de su vida, tendrán los ingresos y las oportunidades para alcanzar el bienestar y sabrán que hay un respeto absoluto de sus derechos y dignidad. Solo entonces gozarán de seguridad humana, una respuesta más robusta y duradera a las principales carencias en materia de paz y desarrollo” (UNTFHS, 2016).

Aunque la propuesta resulta innovadora, también ha sido objeto de críticas, principalmente en torno a la complejidad de su implementación en la práctica y su diferenciación frente a otros enfoques como la seguridad estatal, la seguridad ciudadana y los derechos humanos. (Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2012). Además, como subraya Paris (2001, citado en Johns, 2014), se ha argumentado que este enfoque puede confundirse con otros conceptos como el de desarrollo sostenible. Según Newman (2004; 2010, citado en Johns, 2014), es

normativamente atractiva pero analíticamente débil. Por otro lado, al englobar todos los aspectos de la seguridad en un solo concepto, la priorización de los mismos se vuelve confusa (Khong, 2001, citado en Johns, 2014).

Algunas otras críticas se han centrado en la capacidad de los Estados para proporcionar esta seguridad a su población. En este sentido, se ha dicho que solo un número reducido de Estados –en su mayoría occidentales– cuenta actualmente con los recursos y capacidades necesarios para brindar seguridad integral a sus poblaciones (Duffield y Waddell, 2004, citado en Johns, 2014).

Seguridad ciudadana

La CIDH sostiene que el concepto de *seguridad ciudadana* es “el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos” (CIDH, 2009). Así, plantea la superación de términos como “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. La seguridad ciudadana, de tal forma, “deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objeto central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político” (CIDH, 2009).

Este enfoque privilegia los principios democráticos propios del Estado de derecho. Como señala Dammert (2024a), “la seguridad se puede lograr sin abandonar los principios democráticos, de Estado de derecho, igualdad, justicia y control civil.” Por ello, una política basada en la seguridad ciudadana, que se contraponga a los enfoques punitivos y autoritarios, debe reivindicar la centralidad de la persona como sujeto y destinatario de las acciones públicas de seguridad, y priorizar la convivencia y la cohesión social por encima de un orden rígido y excluyente.

Desde una perspectiva democrática, el paradigma de la seguridad ciudadana implica priorizar la generación de ciudadanía, la participación activa de la comunidad y la construcción de instituciones democráticas que respeten y fortalezcan el Estado de Derecho. Esto se traduce en políticas orientadas a garantizar la convivencia pacífica mediante el despliegue moderado o equilibrado de ciertas acciones estatales (Espinoza Grimalt, 2008).

Según Cálix Rodríguez (2006), el paradigma de la seguridad ciudadana se compone de cuatro elementos principales:



- a. **Prevención.** Se refiere a adoptar medidas dirigidas a reducir las motivaciones para la violencia y el delito. Su población objetivo son principalmente niños y jóvenes, y busca mejorar los lazos comunitarios y ampliar espacios públicos. Además, reconoce la importancia fundamental de las relaciones de confianza entre la población y sus policías;
- b. **Reacción.** Incluye la disuasión, la respuesta inmediata, la investigación, el juzgamiento y la ejecución de sanciones legales para quienes vulneran las normas de convivencia. Este elemento apunta a mejorar las capacidades operativas y técnicas de actores como la policía y los ministerios públicos;
- c. **Rehabilitación.** Considera la implementación de programas orientados al cambio de comportamiento de quienes han infringido las normas, especialmente en contextos penitenciarios;
- d. **(Re)inserción.** Comprende las políticas y medidas destinadas a favorecer la adaptación o readaptación de las personas que han cometido faltas o delitos, buscando su efectiva integración social y la prevención de la reincidencia.

Como parte de un esfuerzo por reflexionar sobre qué es y cuáles son los principios de la seguridad ciudadana desde una perspectiva progresista, MUCD (2025) propone varios criterios clave para la construcción de este enfoque en la región. En primer lugar, la seguridad ciudadana “debe defender la centralidad de la persona como objeto y destinataria de las políticas públicas de seguridad, y priorizar la convivencia y cohesión social por encima del orden.” De este modo, se concibe a la seguridad no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos. Asimismo, aunque la seguridad es una función irrenunciable del Estado, no debe construirse a partir de políticas Estado-céntricas.

En paralelo, se plantea que la seguridad debe ser entendida como un bien público, no sujeto a privatización, distribuido equitativamente y arraigado en la solidaridad y la comunidad (MUCD, 2025). En la dimensión operativa, esto implica diseñar políticas que incorporen estrategias de prevención, reacción, rehabilitación y reinserción social, con énfasis en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad, la promoción de intervenciones comunitarias, el uso inclusivo y democrático de los espacios públicos, así como la restricción máxima de la participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a la disciplina militar (MUCD, 2025).

Además, se destaca la importancia de disputar el terreno simbólico y discursivo: es necesario construir una narrativa alternativa que reivindique la seguridad como un derecho colectivo, fundado en la convivencia y los derechos humanos, y no como una herramienta de control o exclusión (MUCD, 2025). Desde esta perspectiva, promover un enfoque

progresista de la seguridad ciudadana no solo es una estrategia técnica o institucional, sino también un posicionamiento político que desafía las lógicas de mano dura y los modelos autoritarios que han ganado terreno en distintos países de la región.

Según Dammert (2024a), un modelo progresista de seguridad ciudadana debe avanzar hacia políticas públicas serias y localizadas, con base en evidencia empírica, objetivos claros “y transparencia en la información y en los resultados.” Asimismo, debe reconocer que no todos los problemas de violencia están ligados al crimen organizado; que la violencia contra las mujeres no puede seguir siendo tratada como un tema periférico; que la prevención debe ser el núcleo de toda política de seguridad; y que es urgente desnarcotizar la agenda. En este marco, el sistema penal no puede continuar ocupando un lugar hipercentral. Frente al modelo de mano dura —caracterizado por el punitivismo, el encarcelamiento masivo y el uso excesivo de la fuerza—, las alternativas progresistas de seguridad ciudadana apuestan por soluciones integrales y sostenibles.

¿Qué paradigma de seguridad requiere la región? ¿Hay alternativa a la militarización?

El paradigma de seguridad ciudadana tiene el potencial de representar una opción para América Latina en términos de seguridad porque pone en el centro la defensa y promoción de los derechos humanos. A diferencia de los enfoques punitivistas, que priorizan el control social mediante el uso excesivo de la fuerza y la criminalización de la población, la seguridad ciudadana reconoce a la persona como sujeto de derechos y no como un mero objeto a controlar. Este cambio de perspectiva es fundamental para garantizar políticas de seguridad que respeten la dignidad humana y eviten violaciones sistemáticas a los derechos humanos que deterioran el tejido social.

Asimismo, la seguridad ciudadana está intrínsecamente vinculada con los valores democráticos y con el Estado de derecho. Promueve la participación activa de la comunidad en la prevención y solución de conflictos, fomentando la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida. En este sentido, la seguridad deja de ser vertical y fortalece la horizontalidad, la legitimidad y la transparencia de las instituciones del Estado con la ciudadanía.

A pesar de su potencial como herramienta analítica, el paradigma de la seguridad ciudadana afronta limitaciones importantes que deben ser reconocidas para evitar abordajes ingenuos o idealizados. Uno de los principales desafíos radica en su débil consolidación conceptual frente a discursos hegemónicos más simples y punitivos. Mientras que la seguridad ciudadana apuesta por la complejidad, la prevención y la participación, los

enfoques de mano dura ofrecen soluciones inmediatas y altamente simbólicas ante el miedo social, aunque carezcan de efectividad a largo plazo. Esta disparidad en la capacidad de persuasión pública ha obstaculizado el que la seguridad ciudadana logre posicionarse como una alternativa en la discusión pública.

Además, la seguridad ciudadana se ha enfrentado a dificultades para traducirse en políticas públicas integrales, coherentes y sostenibles. En muchos contextos, los marcos normativos han incorporado el lenguaje del paradigma ciudadano sin acompañarlo de reformas institucionales profundas ni de recursos suficientes para su implementación. Esto ha dado lugar a versiones diluidas o simbólicas del modelo, en las que la retórica de los derechos y la participación coexiste con prácticas tradicionales de control y represión. A pesar de que, en algunos países, como Chile, el término *seguridad ciudadana* ha logrado un mayor grado de institucionalización, ello no se ha traducido necesariamente en un cambio sustantivo en la manera en que se concibe y ejerce la seguridad. Por el contrario, en muchos casos se mantiene una visión centrada en el orden, lo que refleja la persistencia de inercias autoritarias aún bajo nuevos marcos discursivos.

Derivado de lo anterior, otra limitante significativa de este enfoque es que difícilmente puede ser pensada como una alternativa absoluta a la militarización/securitización. Si bien su énfasis en derechos humanos y prevención contrasta con las lógicas castrenses, en la práctica ambos enfoques no solamente pueden coexistir, sino también afirmar su compromiso con dichos valores democráticos (ver *infra*).

Aun con estas tensiones y obstáculos, resulta fundamental seguir desarrollando marcos de referencia que fortalezcan el enfoque de la seguridad ciudadana, particularmente en la región. Las limitaciones señaladas no necesariamente derivan de fallas intrínsecas del paradigma, sino, en muchos casos, de problemas estructurales vinculados a una implementación deficiente, a la falta de voluntad política o a la resistencia de instituciones ancladas en modelos autoritarios. En este sentido, renunciar totalmente a este enfoque supondría ceder terreno frente a propuestas regresivas que han demostrado ser ineficaces y perjudiciales para los derechos humanos. Más bien, se trata de profundizar en las condiciones que permitan su aplicación efectiva, robustecer sus fundamentos conceptuales y construir consensos sociales amplios en torno a su viabilidad.

Pese a las limitaciones, el enfoque brinda herramientas valiosas para edificar políticas públicas: articulación interinstitucional entre diversos actores, participación ciudadana y cohesión social, transparencia y evaluación basada en evidencia. El reto principal es superar la brecha entre la teoría y la práctica. En la siguiente sección, se abordan precisamente los principales obstáculos para su implementación, con el objetivo de identificar los factores que deben transformarse para avanzar hacia un paradigma alternativo de seguridad en América Latina.

Los obstáculos a la implementación de la seguridad ciudadana

En América Latina, si bien existen experiencias alineadas con los principios de seguridad ciudadana —documentadas en estudios como ¿Qué funciona para reducir homicidios en América Latina y el Caribe? (Cano, Rojido y Borges, 2024) o en la Plataforma de Evidencias en Seguridad y Justicia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024)—, su implementación enfrenta barreras estructurales que limitan su escalabilidad y sostenibilidad. Estas iniciativas, aunque prometedoras, suelen restringirse a ámbitos locales o municipales, con escasa capacidad para replicarse a nivel nacional o regional (Salazar y Madrigal, 2024). Este fenómeno refleja obstáculos profundos que requieren un análisis detallado (Zevallos y Mujica, 2016).

Disponibilidad de información actualizada y rigurosa

Uno de los principales obstáculos para la implementación efectiva de la seguridad ciudadana radica en la debilidad de los sistemas de información sobre criminalidad y violencia. Como advierte Dammert (2023), muchas iniciativas en esta materia “generalmente están diseñadas a partir de diagnósticos equivocados,” lo que compromete tanto su pertinencia como su efectividad. Esta afirmación apunta a una carencia estructural en la región: la escasez de datos confiables, actualizados y sistematizados sobre aspectos clave como la incidencia delictiva, los factores de riesgo social, la victimización, la percepción de inseguridad o el desempeño institucional (Zevallos y Mujica, 2016).

Tal como señalan Zevallos y Mujica (2016), esta deficiencia impide realizar diagnósticos precisos y formular políticas basadas en evidencia. Las estadísticas oficiales suelen ser inconsistentes, estar desactualizadas o sujetas a manipulación política, mientras que los datos cualitativos son escasos y poco sistematizados, dificultando la comprensión integral de las dinámicas locales de violencia y delito. En consecuencia, muchas estrategias de seguridad terminan respondiendo más a percepciones mediáticas, presiones electorales o crisis coyunturales, que a un análisis riguroso y contextualizado de los problemas.

Además, la falta de mecanismos estandarizados de recolección, análisis y difusión de datos dificulta la evaluación de resultados e impide acumular aprendizajes para mejorar las intervenciones. Este vacío técnico y metodológico no solo obstaculiza la formulación de políticas eficaces, sino que también mina la transparencia, la rendición de cuentas y la participación informada de la ciudadanía. Superar este desafío implica fortalecer las capacidades institucionales de producción de conocimiento, promover la apertura de datos y fomentar una cultura de evaluación permanente en el ámbito de la seguridad.

Disponibilidad de recursos suficientes y especializados

La implementación de políticas de seguridad ciudadana requiere una combinación adecuada de recursos humanos, técnicos y financieros, así como personal altamente capacitado en áreas fundamentales como la prevención del delito, el análisis criminológico, la resolución de conflictos y la atención a víctimas, entre otros. Sin embargo, en muchos casos, estos recursos resultan insuficientes o están mal distribuidos, lo que limita significativamente la capacidad de las instituciones para diseñar, ejecutar y sostener estrategias integrales y efectivas (Zevallos y Mujica, 2016).

La escasez de personal especializado afecta no solo la calidad de las intervenciones, sino también la continuidad y el seguimiento de las políticas, mientras que la insuficiencia o mala asignación de recursos financieros y tecnológicos impide el desarrollo de políticas de largo aliento. Esta situación se agrava cuando la asignación presupuestaria prioriza la lógica represiva y operativa por encima de la prevención, restringiendo así el alcance y la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana.

Complejidad de los fenómenos delictivos

Como señala Bergman (2021), una de las características más relevantes del fenómeno delictivo en América Latina es su marcada heterogeneidad. Los delitos no pueden entenderse como eventos aislados o simples, sino como fenómenos complejos que emergen y se desarrollan en contextos sociales, económicos, culturales y territoriales muy diversos. Esta complejidad implica que las causas y manifestaciones del delito varían significativamente según el lugar, la comunidad y las dinámicas sociales específicas, lo que dificulta la aplicación de soluciones uniformes o simplistas.

Por ello, la respuesta a la delincuencia exige enfoques multidisciplinarios que integren distintos saberes y capacidades, así como una coordinación efectiva entre múltiples instituciones y niveles de gobierno. Sin embargo, en muchos países de la región, esta coordinación es deficiente, y las políticas se fragmentan o implementan de manera aislada, lo que reduce su eficacia y alcance.

Adicionalmente, el fenómeno delictivo está en constante transformación y adaptación (Zevallos y Mujica, 2016). Un claro ejemplo es el crimen organizado, que evoluciona y muta ante las acciones estatales, desarrollando nuevas modalidades delictivas y expandiendo sus redes de influencia. Esta dinámica requiere que las políticas de seguridad no solo sean integrales, sino también flexibles y capaces de anticipar cambios.

Territorialidad del control de riesgos y amenazas

Los riesgos para la seguridad no se distribuyen de manera homogénea en el territorio; más bien, existen zonas específicas donde los índices de violencia y la incidencia delictiva son significativamente más elevados, demandando intervenciones focalizadas y adaptadas a sus particularidades. Sin embargo, muchas políticas de seguridad adoptan enfoques centralizados y uniformes que no logran incorporar ni responder adecuadamente a las dinámicas locales y contextuales (Zevallos y Mujica, 2016; Osorio, 2024).

Al respecto, Bergman (2021) sostiene que “la desigual distribución espacial es un rasgo característico de la criminalidad.” De tal forma, el autor señala que “las tasas siempre esconden en promedio zonas de alta densidad delictiva con otras muy calmas en las mismas regiones, ciudades y vecindarios.”

Presencia de intereses privados e intereses fácticos

De acuerdo con Zevallos y Mujica (2016), “los actores legales e ilegales con intereses principalmente económicos en la proliferación de riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana inciden en la disposición del Estado para el control de los mismos.” Esto implica que tanto actores del crimen organizado como grupos empresariales o económicos influyen —de forma directa o indirecta— en las decisiones y prioridades de las políticas de seguridad.

Por ejemplo, la expansión y sofisticación del crimen organizado puede inducir respuestas estatales centradas en la militarización, priorizando el uso de la fuerza por encima de estrategias preventivas o de desarrollo social. Al mismo tiempo, sectores de la industria privada, como empresas de vigilancia, corporaciones de servicios penitenciarios o consultoras especializadas, promueven la privatización y mercantilización de servicios tradicionalmente públicos, como la administración de las cárceles. Estos procesos pueden responder a lógicas de lucro y beneficio empresarial que no siempre coinciden con los intereses y derechos de la ciudadanía, además de generar riesgos de captura política y erosión de la transparencia en la gestión pública.

Culturas institucionales y voluntad política

Cada institución involucrada en la seguridad (policías, fiscalías, poder judicial, fuerzas armadas, etc.) tiene su propia cultura organizacional, a veces con resistencia al cambio, baja coordinación con otros actores o enfoques centrados más en el castigo o en la represión que en la prevención. Estas diferencias culturales generan dinámicas institucionales que dificultan la implementación de políticas integrales de seguridad ciudadana, limitando su eficacia y sostenibilidad (Zevallos y Mujica, 2016).

Además, según Dammert (2023), “posiblemente uno de los elementos que más conspiran contra el éxito de las políticas implementadas en la región es una voluntad política difusa.” En este sentido, una voluntad política clara y sostenida desde los más altos niveles de gobierno se constituye como un factor indispensable para el diseño, ejecución y continuidad de programas de seguridad efectivos. Esta voluntad es necesaria no solo por la complejidad de articular cooperación interinstitucional, sino también por el impacto presupuestario que implican estas políticas y la prioridad que debe asignarse a la seguridad dentro de la agenda pública (Dammert, 2023).

La ausencia de un compromiso político firme conduce a esfuerzos fragmentados, cambios de rumbo frecuentes y falta de seguimiento, lo que termina minando la confianza ciudadana y perpetuando enfoques reactivos y parciales frente a la inseguridad. Por ello, resulta crucial fortalecer la gobernanza política y promover liderazgos comprometidos que impulsen procesos de coordinación interinstitucional, así como enfoques centrados en la prevención, la justicia y la participación comunitaria.

Cooptación discursiva

Un riesgo significativo en la implementación de políticas de seguridad ciudadana es la cooptación discursiva del término por parte de actores como las fuerzas armadas o élites civiles favorables a la militarización. Tal como se expuso en la sección anterior, el enfoque de seguridad ciudadana está profundamente ligado a la protección de los derechos humanos y a la promoción de la participación democrática de la ciudadanía. Sin embargo, cuando sectores militaristas se apropián de este concepto, tienden a redefinirlo para justificar el uso excesivo de la fuerza, la militarización de la seguridad pública y el fortalecimiento de mecanismos de control social, en detrimento de los principios democráticos y los derechos fundamentales.

Este fenómeno no es aislado, sino que forma parte de una tendencia más amplia en la que nociones como democracia, derechos humanos o Estado de derecho también son objeto de manipulación discursiva. De tal manera, es común que las élites recurran a estos términos para legitimar medidas autoritarias, vaciándolos de su contenido y construyendo narrativas y estrategias que privilegian la seguridad del Estado por encima de la seguridad de las personas. Esta cooptación o manipulación discursiva representa un grave obstáculo para avanzar hacia modelos de seguridad integrales y democráticos, ya que distorsiona la agenda pública y dificulta la construcción de consensos.

Otros obstáculos para la seguridad ciudadana

A los factores previamente mencionados se suman otros elementos señalados por Dammert (2024b). Entre ellos destacan: 1) los bajos niveles de colaboración entre instituciones, que dificultan la articulación de respuestas integrales; 2) la alta variabilidad programática y la escasa

evaluación sistemática de las iniciativas en curso, lo que impide acumular aprendizajes y mejorar las intervenciones; 3) la multiplicidad de objetivos dentro de la política criminal, que dispersa esfuerzos y reduce la efectividad de los resultados; y 4) la constante politización del debate en torno a la seguridad, lo que obstaculiza la formulación de estrategias de largo plazo y da lugar a “un escenario de ‘incendios’ diarios que son respondidos con políticas débiles, superpuestas e incluso contradictorias” (Dammert, 2024b).

Por su parte, Luz i Álvarez (2014) señala los siguientes desafíos: 1) la falta o debilidad de las estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad ciudadana en los órganos ejecutivos; 2) la ausencia de un servicio civil compuesto por personal especializado y capacitado en el ejercicio del gobierno, así como en el diseño y la aplicación de políticas públicas; y 3) la “carencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para que las autoridades gubernamentales ejerzan la conducción institucional superior y la administración general del sistema policial.”

Oportunidades para la seguridad ciudadana en la región

Frente a este complejo panorama de obstáculos, es necesario reconocer también que es posible vislumbrar elementos que contribuyen al avance hacia modelos más efectivos, sostenibles e inclusivos de seguridad ciudadana. Identificar y fortalecer estas áreas de oportunidad es fundamental para superar las limitaciones estructurales y construir políticas que respondan a las realidades locales y garanticen la participación activa de la ciudadanía.

En el siguiente apartado, se analizan las principales oportunidades existentes en América Latina para promover el paradigma de la seguridad ciudadana, desde la mejora en la generación y uso de información hasta la consolidación de capacidades institucionales y el fortalecimiento de la confianza ciudadana:

Transparencia y evaluación

Según Dammert (2024a), una redefinición de la agenda progresista en materia de seguridad ciudadana requiere, de manera imprescindible, el diseño riguroso de políticas públicas localizadas, fundamentadas en evidencia empírica, con objetivos claros y con plena transparencia en la información y en la comunicación de resultados. En esta misma línea, Robert Muggah (2017) destaca que uno de los principales desafíos del enfoque de seguridad ciudadana en América Latina es la persistente falta de evidencia empírica que respalde de manera confiable los resultados e impactos de las intervenciones implementadas.

Aunque muchas de estas políticas cuentan con respaldo político y financiamiento público, su sostenibilidad a largo plazo se ve comprometida por la ausencia de indicadores claros y sistemáticos que permitan medir el éxito y la efectividad real de las acciones emprendidas. Muggah (2017) señala que, de un total aproximado de 1,300 intervenciones de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, solo 85 disponían de algún tipo de evaluación, y

apenas 18 cumplían con criterios científicos rigurosos para ser consideradas evaluaciones de impacto formales.

Esta profunda carencia en los procesos de monitoreo y evaluación limita no solo la comprensión de qué intervenciones funcionan en contextos específicos, sino también la capacidad para optimizar, adaptar y escalar políticas que respondan a la diversidad social, cultural y territorial de la región. Por lo tanto, resulta indispensable impulsar transformaciones institucionales que integren desde el inicio metodologías robustas de evaluación, abarcando todas las etapas: diseño, implementación, monitoreo y seguimiento.

Además, promover la transparencia y la rendición de cuentas en torno a los resultados obtenidos es fundamental para fortalecer la confianza ciudadana y legitimar las acciones gubernamentales. Estos elementos no solo son requisitos democráticos, sino también pilares esenciales para construir políticas públicas sostenibles que generen un impacto real y duradero en la mejora de la seguridad ciudadana.

Fortalecimiento de la confianza ciudadana

El concepto de *ciudadanía autoritaria* ayuda a entender cómo, bajo la presión de la inseguridad, amplios sectores de la población pueden llegar a aceptar y hasta demandar medidas restrictivas que privilegian el orden y el control por encima de las garantías democráticas y las libertades individuales (Distelhorst y Fu, 2019). Esta forma de ciudadanía se caracteriza por una preferencia por soluciones represivas y una delegación excesiva del poder en las fuerzas de seguridad. Si bien esta tendencia puede parecer una respuesta pragmática, a largo plazo debilita los cimientos del Estado de derecho y dificulta la consolidación de políticas de seguridad integrales y basadas en la evidencia.

La obtención o recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones civiles y en las políticas de seguridad ciudadana es fundamental para construir una seguridad sostenible en América Latina. Esto implica diseñar estrategias que no sólo reduzcan la violencia y la inseguridad de manera efectiva, sino que también fortalezcan el tejido social y fomenten la participación ciudadana como un actor clave en la construcción de seguridad (Marquardt, 2012). Sólo así será posible desplazar gradualmente las lógicas de la ciudadanía autoritaria y avanzar hacia un modelo de seguridad que combine eficacia con legitimidad democrática, garantizando una convivencia más justa y sostenible.

La política social es muy importante, pero no lo es todo

De acuerdo con Dammert (2024a), los gobiernos progresistas mantienen la narrativa que llama a “reimaginar la seguridad no solo como un tema de orden público, sino como parte integral de un enfoque holístico que incluya salud, educación, empleo y derechos sociales.” En este sentido, se promueve la idea de que la política social puede contribuir significativamente a resolver los problemas asociados a la inseguridad y la violencia. Y es cierto: gran parte de la política de seguridad debe estar basada en la prevención del delito, la cual se puede consolidar

si se logran reducir los factores de riesgo vinculados con la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades educativas o laborales.

No obstante, la política social por sí sola no basta para abordar de manera integral el fenómeno delictivo. Resulta imprescindible complementar estos esfuerzos con instituciones de seguridad y procuración de justicia eficaces, transparentes y con legitimidad social. Estas instituciones deben estar preparadas para enfrentar y contener aquellas manifestaciones delictivas que no pueden ser prevenidas únicamente desde la intervención social.

Una articulación coherente entre políticas sociales preventivas y sistemas de seguridad y justicia sólidos hará posible avanzar hacia modelos de seguridad ciudadana sostenibles y efectivos. Como sostiene Dammert (2024a), América Latina necesita "un marco de acción en políticas de seguridad que no se inhiba de avanzar con respuestas policiales y de control, pero que tampoco abandone los principios democráticos y el Estado de derecho."

Financiamiento y planeación

Según Dammert (2023), "el apuro en la implementación de políticas pocas veces viene de la mano del financiamiento acorde con el tamaño de los desafíos del proceso." En este sentido, en la región es importante la construcción de una fiscalidad que permita garantizar los recursos necesarios para el diseño y la implementación de políticas de largo aliento.

En el ámbito de la seguridad ciudadana regional, es sumamente común el lanzamiento de "programas piloto que no son evaluados (...)" (Dammert, 2023). No se trata como tal de una carencia de inversión pública, "sino que esta se dirige principalmente a iniciativas que tienen un resultado muy visible e inmediato, como el aumento de vehículos policiales, la compra de armamento y de instrumental o la colocación de cámaras de video vigilancia, pero cuyo impacto es bajo si no están vinculadas a una estrategia de mediano y largo plazo" (Dammert, 2023).

Otra necesidad en la región es la construcción de políticas que trasciendan las lógicas electorales de corto plazo. Esta problemática (i.e. la dificultad para pensar en políticas de Estado) se replica en distintos ámbitos de la política pública latinoamericana; sin embargo, en materia de seguridad "es un problema aún mayor" (Dammert, 2023).

La importancia del control civil de las fuerzas armadas y una perspectiva de reducción de impactos ante la persistencia de la militarización

Frente al avance del crimen organizado, la diversificación de los mercados ilícitos y el incremento de la violencia asociada con estos fenómenos, diversos países de América Latina han recurrido crecientemente a las fuerzas armadas para asumir funciones de seguridad pública. Esta estrategia suele justificarse bajo la lógica de la urgencia y la excepcionalidad, especialmente en contextos donde las instituciones policiales están debilitadas o cooptadas. Sin

embargo, aunque pueda responder a demandas sociales inmediatas, esta tendencia conlleva riesgos profundos para la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

Dammert (2023) subraya que el crimen organizado no es una abstracción: su presencia se manifiesta cotidianamente en prácticas como la extorsión y el control territorial ejercido por grupos criminales. Ignorar esta realidad sería irresponsable. Sin embargo, también lo sería asumir que la única respuesta viable es la militarización generalizada y sin controles. La evidencia ha mostrado que la participación de fuerzas armadas en tareas policiales, sin una regulación estricta ni mecanismos de control adecuados, tiende a agravar los problemas que busca resolver: escalada de violencia, violaciones de derechos humanos e impunidad sistemática.

En un escenario donde la desmilitarización total e inmediata no parece factible en el corto o mediano plazo, es urgente avanzar hacia estrategias de contención, regulación y reducción del impacto asociado al despliegue militar. Esto implica el fortalecimiento de mecanismos de control civil efectivos y autónomos, que aseguren la sujeción de las fuerzas armadas a los principios constitucionales y a las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Estos mecanismos deben contemplar, al menos, los siguientes elementos:

- Una base legal clara y acotada que justifique la intervención militar, limitada en el tiempo y el espacio, y sujeta a supervisión legislativa, judicial y social;
- Protocolos de actuación transparentes que regulen el uso de la fuerza, el manejo de las detenciones, la recolección de pruebas y la coordinación con autoridades civiles;
- Sistemas de rendición de cuentas robustos y accesibles a la ciudadanía que permitan investigar, sancionar y prevenir abusos o excesos.
- Fortalecimiento de la justicia civil ordinaria, de modo que todos los actos indebidos cometidos por personal en funciones de seguridad pública sean juzgados por tribunales civiles, garantizado independencia, imparcialidad y pleno respeto al debido proceso.

Además, es indispensable que los poderes públicos —en particular el Ejecutivo y el Legislativo— asuman un liderazgo claro en la construcción de una arquitectura institucional que garantice el control democrático sobre el uso de la fuerza, así como en la definición de políticas de seguridad que prioricen la prevención, el desarrollo social y el fortalecimiento de las capacidades policiales civiles.

Sin controles efectivos, el despliegue militar puede contribuir a una lógica de excepción permanente que debilita las instituciones democráticas y normaliza la presencia de actores armados en la vida cotidiana. Por ello, la consolidación de un modelo de seguridad ciudadana exige transitar hacia una mayor profesionalización de las fuerzas civiles, una reducción

progresiva de la militarización, y una vigilancia constante sobre las fronteras entre defensa y seguridad interna.

Operacionalización de la seguridad ciudadana: definiendo niveles y espacios de intervención

En el corto plazo, el afianzamiento de las políticas de mano dura dificulta la implementación de soluciones a los problemas y obstáculos estructurales que se han analizado en las secciones previas. En este sentido, cabe tener presente que la operacionalización de políticas de seguridad ciudadana se puede dar en distintos contextos, grados de intervención y poblaciones destinatarias.

En una revisión y sistematización de buenas prácticas para la reducción de la inseguridad y la violencia, Garzón (2017) agrupa las opciones de intervención de la siguiente forma:

Dirigida a personas. Desarrollo de habilidades cognitivas o emocionales; prevención de la reincidencia; fortalecimiento de los servicios sociales y de salud.

Dirigida a lugares. Identificación de zonas de alta incidencia delictiva e intervención a través de respuestas sociales y de transformación del entorno (i.e. recuperación del espacio público; ampliación y mejoramiento de los sistemas de movilidad pública).

Dirigida a facilitadores. Regulación efectiva de los factores que pueden facilitar el ejercicio de las violencias, como las armas de fuego y las municiones.

Dirigidas a influir en el entorno. Fortalecimiento de las capacidades comunitarias (e.g. comités vecinales).

Por otro lado, Cálix Rodríguez (2006) destaca algunas acciones puntuales que también se podrían configurar como áreas de oportunidad en el corto o mediano plazo: la atención a grupos en situación de vulnerabilidad; el despliegue de intervenciones comunitarias; el mantenimiento y uso inclusivo del espacio público; la disponibilidad, ampliación y socialización de mecanismos de resolución de conflictos en las comunidades; la priorización y racionalización de la persecución del delito; la dignificación, profesionalización, supervisión y fiscalización de las instituciones del sector seguridad (policías, fiscales, jueces, etc.); la implementación de programas de reinserción social.

Conclusiones

Este documento buscó dar cierre al primer año de trabajo del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia a través de la revisión de posibles alternativas al modelo de seguridad vigente en los países de la región. En esta línea, el texto ofrece un análisis sobre las distintas concepciones de la seguridad en América Latina, con especial énfasis en el potencial de la seguridad ciudadana como posible alternativa democrática frente a la creciente militarización de la seguridad pública. A lo largo del documento, se han examinado el marco teórico y los desafíos estructurales que enfrenta la implementación de políticas de seguridad ciudadana en la región, así como las oportunidades para su fortalecimiento en el futuro.

En primer lugar, el acercamiento conceptual permitió distinguir entre los distintos enfoques de seguridad –pública, nacional, interior, humana y ciudadana–, evidenciando cómo cada uno responde a lógicas diferentes en términos de objetivos y actores involucrados. Mientras que la seguridad pública y la seguridad nacional han tendido a privilegiar un enfoque vertical y, en muchos casos, represivo, la seguridad ciudadana y la seguridad humana proponen modelos más horizontales, centrados en los derechos humanos y la prevención. La seguridad ciudadana, por otro lado, toma en consideración el respeto al Estado de derecho –como la seguridad pública–, pero se distingue por colocar en el centro el involucramiento activo de la ciudadanía, superando incluso el alcance de la seguridad humana.

En segundo lugar, se identificaron las razones por las cuales la seguridad ciudadana puede constituirse en un enfoque alternativo viable frente a las políticas de militarización y mano dura. Asimismo, se analizaron algunas de las limitaciones asociadas a esta alternativa, como la posible coexistencia de ambos enfoques en la práctica.

La tercera sección, a su vez, analizó los obstáculos para la implementación de la seguridad ciudadana, como: 1) la falta de información actualizada y rigurosa; 2) la escasez de recursos suficientes y especializados; 3) la complejidad de los fenómenos delictivos; 4) la territorialidad de intereses privados y fácticos; 5) la cooptación discursiva; y 6) la falta de voluntad política de alto nivel, así como la existencia de culturas institucionales disímiles.

Finalmente, el texto planteó una serie de oportunidades para avanzar hacia un modelo de seguridad ciudadana más efectivo y sostenible. Entre ellas, destacan la importancia de fortalecer la transparencia y la evaluación de las políticas públicas; recuperar la confianza ciudadana en las instituciones; garantizar financiamiento adecuado y planificación a largo

plazo; establecer mecanismos de control civil efectivos sobre las fuerzas armadas; y generar una perspectiva de reducción de impactos ante la persistencia de la militarización.

Además de estos obstáculos y áreas de oportunidad, la implementación de la alternativa de seguridad ciudadana enfrenta serias dificultades derivadas de la legitimación social y política de las estrategias de mano dura en la región. Dichas políticas de seguridad han promovido medidas reactivas más que preventivas, priorizando la respuesta inmediata a los delitos –sin distinguir su gravedad– sobre un enfoque integral. Esta lógica se manifiesta en el encarcelamiento masivo, el aumento de las penas de prisión o la expansión de facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

La militarización de la seguridad pública en América Latina no es una solución efectiva ni sostenible para la reducción de la inseguridad ciudadana y la violencia. Por el contrario, agrava problemas estructurales como la violación de derechos humanos y la erosión del Estado de derecho. Frente a este escenario, la seguridad ciudadana surge como una alternativa viable y compatible con los régímenes democráticos, siempre que se aborden sus desafíos con voluntad política, evidencia rigurosa y un compromiso genuino con la democracia.



Bibliografía

- Abello Colak, A. y Angarita Cañas, P. E. (2013). “Prólogo.” En Abello Colak, A. y Angarita Cañas, P. E. (eds). (2023). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como valor democrático*. CLACSO, 2013. [Enlace](#).
- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ackerman, J.M. (2010). “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina.” *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*. [Enlace](#).
- ACNUDH (2017). *Cuadro comparativo sobre amnistías*. [Enlace](#).
- ACNUDH (2024). “Chile: Jan Jarab sobre el fallo de la Corte Suprema en caso conscriptos.” *ONU Derechos Humanos*. [Enlace](#).
- Acta de Chapultepec (1945)
- Adler, P.S. y Borys, B. (1996). “Two types of bureaucracy: Enabling and coercive.” *Administrative Science Quarterly*, 41, pp. 61-89. [Enlace](#).
- Agência Senado (2025). “Senadores divergem sobre anistia aos presos do 8 de janeiro.” *Agência Senado*, 6 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Agouborde, M.V. (2024a). “Chile tendrá por primera vez un ministerio de Seguridad Pública.” *El País*, 4 de diciembre de 2024. [Enlace](#).
- Agouborde, M.V. (2024b). “La justicia chilena ordena la exhumación del cuerpo de Franco Vargas, fallecido durante su servicio militar.” *El País*, 11 de julio de 2024. [Enlace](#).
- Agüero, F. (1995). *Soldiers, civilians and democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Agüero, F. (2009). “The new ‘double challenge’: democratic control and efficacy of military, police, and intelligence.” En Stepan (ed). *Democracies in Danger*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Aguilar, J. (2016). “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente.” En *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte*. San Salvador: Fundación Heinrich Böll Stiftung, 61 - 85. [Enlace](#).
- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018*. Heinrich Böll Stiftung. Primera edición, enero de 2019. [Enlace](#).
- Aguilar, J. (2023). “Remilitarización y militarismo en El Salvador del posconflicto.” En Ibi Consultants. *La remilitarización en Centroamérica: Un análisis comparativo y regional*. Octubre de 2023. [Enlace](#).
- Aidt, T. y Leon, G. (2019). “The coup: competition for office in authoritarian regimes.” En Congleton, R.D., Grofman, B. y Voigt, S. (eds). *The Oxford Handbook of Public Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Álvarez, G. (2024). *Militarización, militarismo y comunicación social*. MUCD. [Enlace](#).
- Alvesson, M. y Billing, D.B. (1997). *Understanding Gender and Organizations*. London: Sage,

- Alemán, M. (2025). “Congreso salvadoreño aprueba la 34ta prórroga del régimen de excepción para combatir a las pandillas”. *AP News*. 6 de enero de 2025. [Enlace](#).
- Almarracín, J. (2023). *Crimen Organizado en América Latina*. FES, Serie Paz y Seguridad. [Enlace](#).
- Álvarez G. y Figueroa, M. (2019). “América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia en Chile.” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 14, enero-junio 2019, 119-136. [Enlace](#).
- Álvarez, G. (2023). “La Suprema Corte, los militares y las detenciones.” *nexos*, 25 de enero de 2023. [Enlace](#).
- Álvarez, G. y Vega, M.G. (2023). “La Suprema Corte y los límites al fuero militar.” *nexos*, 27 de abril de 2023. [Enlace](#).
- Alvarado Mendoza, A. (2019). “Reformas policiales y la construcción de un Estado de derecho. El caso de la policía vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl.” *Desacatos*, núm. 60, mayo-agosto 2019, pp. 34-57. [Enlace](#).
- Amaya Cóbar, E. (2012). “Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012.” *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (12), 71-82. [Enlace](#).
- Amnistía Internacional (2020). *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*. [Enlace](#).
- Amnistía Internacional (2023a). “Chile y Perú: Autoridades deben poner fin a la militarización de fronteras como respuesta al ingreso de personas en necesidad de protección.” [Enlace](#).
- Amnistía Internacional (2023b). *El Salvador: Detrás del velo de la popularidad: Represión y regresión en materia de derechos humanos en El Salvador*. Amnistía Internacional, 4 de diciembre de 2023. [Enlace](#).
- Amnistía Internacional (2025). “El Salvador profundiza el asedio a la sociedad civil.” [Enlace](#).
- Andrade Becerra, O.D. (2012). “Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte.” *Revista Análisis Internacional*, n.º 6 (noviembre), pp. 1-27. [Enlace](#).
- AP (2022). “México: Corte avala permanencia de militares en las calles.” *Los Angeles Times*, 29 de noviembre de 2022. [Enlace](#).
- Arana, D. (2022). “La policialización del Ejército y la militarización de la Guardia Nacional.” *nexos*. Agosto 16, 2022. [Enlace](#).
- Arceneaux, C. (2001). “Military Regimes and Transition Control in the Southern Cone and Brazil: Implications for Democratization in Latina America.” *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 20, pp. 259-274. [Enlace](#).
- Arciniegas Carreño, A. y Parra Ramírez, E. (2024). *La Colombia de Petro: el difícil camino de la seguridad nacional a la seguridad humana*. XII Congreso

Latinoamericano de Ciencia Política. América Latina como actor en la reconfiguración geopolítica global. 17 a 20 de julio de 2024, Lisboa, Portugal. [Enlace](#)

- Arciniegas, Y. (2021). "La Corte Suprema de El Salvador avala la reelección presidencial." *France 24*, 4 de septiembre de 2021. [Enlace](#).
- Arellano, S. y Mercado, A. (2019). "Rosario Piedra rinde protesta como presidenta de la CNDH, entre jalones." *Milenio*, 12 de noviembre de 2019. [Enlace](#).
- Arvey, R.D. y Jones, A.P. (1985). "The use of discipline in organizational settings: a framework for future research." *Research in Organizational Behavior*, vol. 7, 367-408.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (s.f.). *Listado de Comisiones Permanentes*. [Enlace](#).
- Atuesta, L. (2018). "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado". En Atuesta, L. y Madrazo, A. (eds). *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. México: CIDE, Coyuntura y Ensayo. [Enlace](#)
- Azzi, V.F. (2017). "Security for Show? The Militarisation of Public Space in Light of the 2016 Rio Olympic Games." *Contexto Internacional*, 3, vol. 39, septiembre-diciembre de 2017. [Enlace](#).
- Bárcena Coqui, M. (2000). "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo." *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 19, pp. 9-31. [Enlace](#).
- Barrera, P. (2024). "Introducción." En Barrera, P. (ed.) *Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [Enlace](#).
- Bartolomé, M., Hamilton, M. y Pereyra Bordón, R. (2023). "¿La crónica de una militarización anunciada? El rol militar y las relaciones cívico-militares en los tiempos de pandemia." *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, año 8, no. 15, enero-junio 2023. [Enlace](#).
- Basombrío Iglesias, C. (Ed.). (2013). *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. [Enlace](#).
- Bayer, M., Croissant A., Izadi, R. y Scheeder, N. (2023). "Multidimensional Measures of Militarization (M3): A Global Dataset." *Armed Forces & Society*, I-25. [Enlace](#).
- Bayman, S. (1990). "Defense and security issues in a transnational South Africa." *International Affairs Bulletin*, 14(3), pp. 1-14.
- BCN (s.f.). *Concertación de Partidos por la Democracia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Consultado el 10 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- BCN (2005). *Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. [Enlace](#).
- BCN (2019). *Decreto 472. Declara estado de excepción constitucional de emergencia en la provincia de Santiago y Chabuco, y las comunas de Puente Alto y San Bernardo de la Región Metropolitana*. [Enlace](#).

- BCN (2020). *Decreto 104. Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.* [Enlace](#).
- BCN (2022). *Propuesta. Constitución Política de la República de Chile.* [Enlace](#).
- BCN (2024a). *Proyecto de ley iniciado en Moción de la Honorable Senadora señora Campillai, que modifica el Código de Justicia Militar, con el objeto de excluir de la jurisdicción militar el conocimiento de hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos.* [Enlace](#).
- BCN (2024b). *Proyecto de ley que modifica el artículo 6º del Código de Justicia Militar en orden a excluir del conocimiento de hechos que involucren a soldados conscriptos.* [Enlace](#).
- BCN (2023) Ley 21542. *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.* Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. Consultado el 10 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Becerra, D. (2011). “Historia de la Policía en Colombia: actor social, político y partidista”. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 34, 253-72. [Enlace](#).
- Béjar, R. G. (1992). “El sistema de relaciones cívico-militares y la democracia en El Salvador.” *Sociológica México*, n.º 19 (Mayo-agosto). [Enlace](#).
- Benavides, R. A. (2021). “El planeamiento basado en capacidades y efectos y su adaptación en el proceso de transformación del Ejército.” *Military Review*. [Enlace](#).
- Benítez Manaut, R. (2022). “Definiciones estratégicas de la política exterior de México en El Salvador (1979-1992).” *Revista Mexicana De Política Exterior*, n.º Especial 2013 (marzo):11-37. [Enlace](#)
- Benítez Manaut, R. (2019). México 2012-2018: Las fuerzas armadas y el combate al crimen organizado. En Sampó y Alda (eds.) (2019). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, 189 - 206. [Enlace](#).
- Bell, C. (2016). “Coup d'état and democracy.” *Comparative Political Studies*, 49(9), pp. 1167-1200. [Enlace](#).
- Berghahn, V. R. (1982). *Militarism: The History of an International Debate, 1861-1979*. New York: St. Martin's Press. [Enlace](#).
- Bergman, M. (2021). “Delito y prosperidad: una paradoja latinoamericana.” *Análisis Político*, núm. 102, mayo-agosto 2021, pp. 3-22. [Enlace](#).
- BID (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. [Enlace](#).
- Bickford, A. (2015). “Militaries and Militarization, Anthropology of”. En Wright, J. D. (ed.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*. 483-89. Oxford: Elsevier. [Enlace](#)
- Bitencourt, L. (2022a). “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.

- Bitencourt, L. (2022b). "Brazil: The Evolution of Civil-Military Relations and Security." En Marcella, G., Pérez, O.J. y Fonseca, B. (eds). *Democracy and Security in Latin America*. New York: Routledge.
- BNC (s.f.). *Ley de amnistía*. Biblioteca Nacional de Chile. Consultado el 10 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Borjón Nieto, J.J. (2010). "Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización." *Letras Jurídicas*, vol. 21, enero-junio 2010, pp. 1-21. [Enlace](#).
- Borjón Nieto (2010) rebate esta idea a través de un análisis de la legislación penal mexicana.Breda, T. (2024). "La paradoja de la "paz total" en Colombia: la política de Petro redujo la violencia, pero los grupos armados se fortalecieron". ACLED, 28 de noviembre de 2024. [Enlace](#)
- Brito, O. (2023). "'Un despropósito', sentencia de la CIDH sobre arraigo: Adán Augusto López." *Milenio*, 3 de febrero de 2023. [Enlace](#).
- Brömmelhörster, J. y Paes, W.C. (2003). "Soldiers in Business: An Introduction." En Brömmelhörster, J. y Paes, W.C. (eds). *The Military as an Economic Actor. Soldiers in Business*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brooks, R.A. (2019). "Integrating the civil-military relations subfield." *Annual Review of Political Science*, 22, pp. 379-298.
- Brown, L. (2018). "Michel Temer decretó una intervención federal en Río de Janeiro." *France 24*, 17 de febrero de 2018. [Enlace](#).
- Burk, J. (1993). "Morris Janowitz and the origins of sociological research on armed forces and society." *Armed Forces & Society*, vol. 2, no. 19, pp. 167-185. [Enlace](#).
- Burk, J. (2002). "Theories of Democratic Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society*, 29(1), pp. 7-29.
- Bustamante, M. (2020). "Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018." *Relaciones Internacionales*, 29(59), pp. 182-204. [Enlace](#).
- Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (2008). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Londres. [Enlace](#)
- Caforio, G. y Hong, D.S. (2018). "Some Historical Notes." En Caforio (ed). *Handbook of the Sociology of the Military*. Segunda Edición. Cham: Springer International Publishing. [Enlace](#).
- Cajina, R. J., Castro, G.F. y Tibiletti, L. (2009). "Control civil de las fuerzas armadas : fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria." RESDAL, Argentina. [Enlace](#).
- Caldas, M. (2017). "Defensoria pública e autonomia integral: desafios e perspectivas no atual cenário político-jurídico brasileiro." *Universidade Federal do Ceará. Facultade de Direito*. [Enlace](#).
- Cálix Rodríguez, J. Á. (2006). *Base conceptual política y progresista en seguridad ciudadana*. Documentos de trabajo / Friedrich-Ebert Stiftung América Central. [Enlace](#)

- Cámara de Diputados (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Enlace](#).
- Cámara de Diputados (2004). *Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. [Enlace](#).
- Cámara de Diputados (2017). *Ley de Seguridad Interior*. [Enlace](#).
- Camhaji, E. (2025). “La ‘cabeza fría’ de Sheinbaum y 10,000 militares frenan la primera embestida de Trump contra México.” *El País*. [Enlace](#).
- Camhaji, E. (2022). “La Sedena rompe el silencio tras la filtración masiva de Guacamaya y niega las acusaciones de espionaje a periodistas.” *El País*, 5 de octubre de 2022. [Enlace](#).
- Candela, L. (2024). “Corte Constitucional restringe jornadas cívico militares con menores en zonas de conflicto.” *Radio Nacional de Colombia*, 2 de febrero de 2024. [Enlace](#).
- Cano, I. (2006a). “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen.” *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 5, año 3, pp. 137-155. [Enlace](#).
- Cano, I. (2006b). *¿Vivir sin armas?: Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo*. PNUD. [Enlace](#).
- Cano, I., Rojido, E. y Borges, D. (2024). *¿Qué funciona para reducir homicidios en América Latina y el Caribe? Una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto*. Laboratório de Análise da Violência. [Enlace](#).
- Cardoso, B. (2024). “Militarized Managerialism and the Bolsonarist 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](#).
- Carey, S.C., Colaresi, M.P. y Mitchell, N.J. (2016). “Risk mitigation, regime security, and militias: beyond coup-proofing.” *International Studies Quarterly*, 60(1), pp. 59-72. [Enlace](#).
- Cassel, D., Hinestroza, V. y Costa, G. (2022). *Los Acuerdos de Paz de El Salvador y la construcción de la democracia: a 30 años de su firma*. Fundación para el Debido Proceso, 26 de abril de 2022. [Enlace](#)
- Castillo, J. y Acosta, M. (2019). *Civilizar la seguridad ciudadana. Recomendaciones de política pública*. FIP. [Enlace](#).
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2024). *CNDH: balance de su debilitamiento institucional durante la gestión 2019-2024*. [Enlace](#).
- CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. [Enlace](#).
- CIDH (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. [Enlace](#).
- Clarke, J. L. (2014). *What Should Armies Do? Armed Forces and Civil Security*. Aschgate Publishing Company.

- Cock, J. (2005). “‘Guards and guns’: towards privatised militarism in post-apartheid South Africa.” *Journal of Southern African Studies*, 31(4), pp. 791–803. Citado en Levy, D. (2024) “Militarism and militarization.”
- Cohen, E.A. (1985). *Citizens and Soldiers*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cohen, E.A. (2002a). *Supreme Command: Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. New York: Simon & Schuster.
- Cohen, E.A. (2002b). *Supreme Command: Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. New York: Simon & Schuster. Banco Mundial (2025). *Gasto militar (% del PIB)*.
- Cohn, L. (1999). *The Evolution of the Civil-Military “Gap” Debate*. Documento preparado para el proyecto TISS sobre la brecha entre las fuerzas armadas y la sociedad civil, 1999. [Enlace](#).
- Coletta, D. (2011). “Scolarship on strategic studies and civil-military relations: Is American politics the neglected ‘poor relation’?” *The Forum*, 9(3), pp. 1-14.
- Comisión de la Verdad. (2022a) “Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia.” En *Hay futuro si hay verdad: Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 2. [Enlace](#).
- Comisión de la Verdad. (2022b) “No Matarás. Relato Histórico del Conflicto Armado Interno en Colombia.” En *Hay futuro si hay verdad: Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 3. [Enlace](#).
- Comisión de Seguridad Humana (1994), la seguridad humana consiste en “proteger las libertades vitales”. De tal forma, significa “proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones”
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009), la seguridad pública “en América Latina hace referencia a un concepto (...) que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.”
- Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, donde se sostiene que “la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” (OEA, 2008).
- Congreso de la República de Colombia (s.f.). *Comisiones Constitucionales*. [Enlace](#).
- Constitución Política de la República de Colombia. Última actualización 31 de diciembre de 2024. [Enlace](#).
- Constituciones Políticas de Brasil (art. 144), Chile (art. 101), El Salvador (art. 129) y México (art. 21)
- Contreras, P. y Salazar Pizarro, S. (2020). “Desconstitucionalizar para democratizar: las Fuerzas Armadas y las Policías en la nueva Constitución.” *Revista de Ciencia Política*, vol. 58., núm 1, pp. 5-28. [Enlace](#).

- Corte Constitucional de Colombia (2024). “Corte ordenó a Mindefensa, al Ejército y a la Policía abstenerse de realizar actividades cívico militares que involucren niñas, niños y adolescentes que habiten zonas de conflicto armado.” [Enlace](#).
- Corte IDH (2005). *Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [Enlace](#).
- Corte Suprema de Chile (2024). “Corte Suprema determina que justicia civil es competente para conocer responsabilidades en la marcha de conscriptos en Putre.” *Noticias del Poder Judicial*. [Enlace](#).
- CNV (2014). *Informe de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil*. Ediciones Universidad Salamanca. [Enlace](#).
- Corte IDH (2009). *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Enlace](#).
- Corte IDH (2018). *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Enlace](#).
- Cossío Díaz, J.R. (2024). *Los futuros de la militarización en México*. Opúsculos. Ciudad de México: El Colegio Nacional.
- Cristosal. (2023). *La excepción se volvió la norma. Una mirada a las reformas penales y su impacto en las garantías ciudadanas*. Octubre 2023. [Enlace](#)
- Cristosal (2023b). *Reformas penales: un nuevo atentado al Estado de Derecho y a las garantías procesales*. [Enlace](#).
- Cristosal (2024). *El silencio no es opción. Investigación sobre las prácticas de tortura, muerte y justicia fallida en el régimen de excepción*. [Enlace](#).
- Cristosal y Human Rights Watch (2022). “Podemos detener a quien queramos.” *Violaciones generalizadas de derechos humanos durante el “régimen de excepción”*. [Enlace](#).
- 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. 950-75. [Enlace](#).
- 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*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA).
- Crowther, G.A. (2022). “Chile. A Secure Democracy.” 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.
- Crus Rodríguez, E. (2016). “Relaciones Cívico-Militares, Negociaciones de Paz y Postconflicto En Colombia”. *Criterio Jurídico Garantista* 8 (13): 12. [Enlace](#).

- Cruz Barney, Ó. (2016). “Artículo 129. Introducción histórica.” En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. XI. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. [Enlace](#).
- Cruz, C., y Diamint, R. (1998). “The New Military Autonomy in Latin America.” *Journal of Democracy* 9, n.º 4, 115-27. [Enlace](#)
- Dahl, R. (1985). *Controlling Nuclear Weapons*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- del Campo García, E. (2014). “Fuerzas Armadas y Opinión Pública en Latinoamérica.” *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 4 (2014). [Enlace](#).
- Dammert, L. (2020). *Carabineros de Chile: ¿El modelo latinoamericano de seguridad?* Análisis Carolina, (25). Fundación Carolina. [Enlace](#).
- Dammert, L. (2024b). “Crisis de seguridad y transformaciones policiales en América Latina.” En Rodríguez, E. (coord). *Informe Iberoamérica 2024. El desafío de la seguridad para las democracias latinoamericanas*. [Enlace](#).
- Dammert, L. (2023). “El «modelo Bukele» y los desafíos latinoamericanos.” *Nueva Sociedad*, núm. 308, noviembre-diciembre 2023. [Enlace](#).
- Dammert, L. (2002). “Policing.” 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.
- Dammert, L. y Sampó, C. (2025). *La evolución del crimen organizado en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#).
- Dammert, L. (2024a). *Propuestas para una nueva agenda progresista de seguridad*. Horizonte Ciudadano y Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#).
- Daneri, A. (2010). “La memoria en todos lados. El proceso de justicia transicional argentino en el interior de Tucumán” En Rodríguez-Garavito, C y Morris, M. L (coords.) *Hacer justicia en tiempos de transición. El papel del activismo y las instituciones en el fortalecimiento democrático*. Siglo XXI Editores. [Enlace](#)
- DCAF (2015). *Gobernanza del Sector Seguridad*. [Enlace](#).
- Desch, M.C. (1999). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Desch, M.C. (2001). “Explaining the Gap: Vietnam, the Republicanization of the South, and the End of the Mass Army.” En Feaver, P.D. y Kohn, R.H. (eds). *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and America*. Cambridge: MIT Press.
- Diamint, R. (1999). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella-Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano. [Enlace](#)
- Diamint, R. (2015). “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, 26(4), 156–158. [Enlace](#)
- Diamint, R. (2008). “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina.” *Nueva Sociedad*, no. 213. [Enlace](#).

- Diamint, R. (2024). "Military Power and Autonomy." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds.) *Research Handbook on Civil–Military Relations*. Political Science. Edward Elgar Publishing.
- Diamint, R. (2024). "Military power and autonomy." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA).
- Díaz de Valdés, J.M. (2009). "La Reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes." *Revista Actualidad Jurídica*, no. 20, julio 2009, tomo I. [Enlace](#).
- Distelhorst, G. y Fu, D. (2019). "Performing Authoritarian Citizenship: Public Transcripts in China." *Perspectives in Politics*, 17(1), pp. 106-121. [Enlace](#).
- Domínguez, P. (2023). "Desplegarán Guardia Nacional en el Metro de CDMX por incidentes "fuera de lo normal": Sheinbaum." *Milenio*. [Enlace](#).
- dos Santos, A., França, M., Magrão, D., Candotti, F., Boaes, T., Ribeiro, D., Neves, L., Santos, A.C., Rosário, A.P., Paiva, L.F., Barreira, C., Lobato, F.N., Luz, K. Silva, L.E., Couto, A.O., Moraes, L., Sabino, T., Celeste, D., Martins, D., Jatobá, E., Silva, E.G., Xavier, L., Brito, M., Ferreira, M.D., Sotero, B., Pacheco, J., da Silva, N., Nunes, P., Cafuzo, R., Soares, W., Paes Manso, B., Ribeiro, F. (2024). *Pele Alvo: mortes que revelam um padrão*. Rede de Observatórios da Segurança, CESeC. [Enlace](#).
- Dreisbach, T. (2015). "Civilians at the helm: Chile transforms its Ministry of National Defense, 2010-2014." *Innovations for Successful Societies*, Princeton University. [Enlace](#).
- Duarte de Moura, R.S. Ferreira da Silva, G. y Guimarães Pedras, D.M.C (2024). "Militarismo, actitudes autoritarias y desempeño institucional en América Latina: ¿cuál es la relación?" *Crítica Penal y Poder*, 26, 30 de mayo. [Enlace](#)
- Duchiade, A. (2023). "'Salimos de El Salvador para poder seguir en El Salvador': cómo El Faro decidió trasladar su administración a Costa Rica." *LatAm Journalism Review, Knight Center for Journalism in the Americas, Moody College of Communication, The University of Texas at Austin*. [Enlace](#).
- Duffield, M. y Waddell, No. (2004). *Human Security and Global Danger: Exploring a Governmental Assemblage*, University of Lancaster, Department of Politics and International Relations.
- Edgerton, D. (1991). "Liberal militarism and the British state." *New Left Review*, 185(1), pp. 138–69. [Enlace](#)
- Edmonds, M. (1988). *Armed Services and Society*. Boulder, CO: Westview.
- Eikenberry, K. W. (2013). Reassessing the all-volunteer force. *The Washington Quarterly*, 36(1), pp. 7–24. Citado en Levy, D. (2024) "Militarism and militarization."
- Ekirch, A.A. Jr. (1956). *The Civilian and the Military*. New York: Oxford University Press.

- Eldem, T. (2019). “Civil Control of Armed Forces.” En Romaniuk, S. y Marton, P. (eds). *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*. Palgrave Macmillan.
- Enríquez Rubio, E. (2021). “Seguridad nacional, interna, humana y pública. El papel insustituible de las policías locales.” En García Ramírez, S. y Islas de González Mariscal, O. (eds). *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*. Serie *Doctrina Jurídica*, núm. 944. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [Enlace](#).
- Escobar Arbeláez, E. M. (2021). “La asistencia militar en Colombia en contexto de manifestaciones y protestas sociales”. *IberICONnect*, 1 de junio de 2021. [Enlace](#)
- Escobar, D. (2023). “El caso Cienfuegos mostró que los tentáculos de la Sedena llegan a todos lados: J. Jesús Esquivel.” *Proceso*. [Enlace](#).
- Espinoza Grimalt, H. (2008). *Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana*. Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#)
- Espinoza Grimalt, H. (2008). *Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana*. Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#).
- FBSP (2024). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. [Enlace](#).
- Feaver, P. D. (1999). “Civil-military relations.” *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 211-241. [Enlace](#).
- Feaver, P.D. y Kohn, R.H. (2001). *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Feaver, P.D. (2010). “The civil-military gap in comparative perspective.” *Journal of Strategic Studies*, 26:2, op. 1-5.
- Feitoza, C. (2023). “Defensa e Exército articulan proposta para proibir militar da ativa em cargo civil.” *Folha de S. Paulo*, 12 de marzo de 2023. [Enlace](#).
- Feldmann, A.E. y Luna, J.P. (2022). “Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos.” *Annual Review of Sociology*, vol. 48, 1-23. [Enlace](#).
- Ferri, P. (2024). “El paso anacrónico de López Obrador: el endurecimiento de la prisión preventiva oficiosa.” *El País*, 8 de febrero de 2024. [Enlace](#).
- FIGBAR (s.f.) “El arresto de Pinochet: un hito de la Jurisdicción Universal.” Consultado el 27 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Finer, S.E. (1962). *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall.
- Jofré (2012), la democratización –entendida como el ejercicio del voto– posterior a la Guerra Fría llevó a intentos de democratización de la seguridad.
- Font, T. y Ortega, G. (2012). “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana.” *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 119, 161-72. [Enlace](#)
- Font, T. y Ortega, P. (2012). “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana.” *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 119, pp. 161-172. [Enlace](#).

- Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). "Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente." *Revista INVI*, vol. 27, núm. 74, pp. 149-185. [Enlace](#).
- Galarraga, N. (2024a). "Brazil's dictatorship: Repression, torture, slaughter of Indigenous people and censorship." *El País*. [Enlace](#).
- Galarraga, N. (2024b). "Brasil se disculpa de rodillas con los indígenas por las atrocidades que sufrieron durante la dictadura." *El País*. [Enlace](#).
- Galarraga, N. (2024c). "La tensa y delicada relación de Lula con los militares al año del intento de golpe bolsonarista en Brasilia." *El País*. [Enlace](#).
- García Alanís, P. (2024). *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*. Programa de Asuntos Migratorios y Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México. [Enlace](#).
- García Alanís, P. (2024). *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*. Programa de Seguridad Ciudadana y Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México. [Enlace](#).
- Gassebner, M., Gutmann, J. y Voigt, S. (2016). "When to expect a coup d'état? An extreme bounds analysis of coup determinants." *Public Choice*, 169, pp. 293-313. [Enlace](#).
- Gaviria, A. (2000). "Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas" [Reseña del libro Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, editado por R. Diamint]. *Revista de Estudios Sociales*, 1(6), 132–133. [Enlace](#)
- Geyer, M. (1989). "The militarization of Europe, 1914–1945." En Gillis, J. R. (ed.). *The Militarization of the Western World*. New Brunswick, NJ. Rutgers University Press. Citado en Levy, D. (2024) "Militarism and militarization."
- Giraldo, J.K. (2006). "Defense budgets, democratic civilian control, and effective governance." En Bruneau, T.C. y Tollefson, D. (eds). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Gil Rendón, R. (2019). "La inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior; una afrenta al Estado de derecho en México." *Cuestiones constitucionales*, no. 41, pp. 499-512. [Enlace](#).
- Glynn, C.J., Herbst, S., Lindeman, M., O'Keefe, G.J. y Shapiro, R.Y. (2016). *Public Opinion*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gómez Marinero, C.M. (2023). "El INAI ante la SCJN: controversia sobre el acuerdo que considera de interés público y seguridad nacional proyectos y obras del Gobierno de México." *Hechos y Derechos*, no. 75. [Enlace](#).
- González Alcántara Carrancá, J. L. (2022). Acción de inconstitucionalidad 137/2022. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [Enlace](#).
- González, P.L. (2024). "Análisis crítico de la Guardia Nacional como fuerza armada permanente." En López Ayllón, S., Orozco Henríquez, J.J., Salazar, P. y Valadés,

- D. (2024). *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República* (febrero 5, 2024). [Enlace](#).
- González, R.J., Gusterson, H. y Houtman, G. (eds) (2019). *Militarization: A Reader*. Durham & London: Duke University Press.
 - González Sánchez, N.A. (2022). *Liderazgo civil del sector seguridad en Colombia: conceptualización, habilidades y recomendaciones para su fortalecimiento*. Trabajo de grado para obtener el título de maestro. Universidad de los Andes. [Enlace](#).
 - González Rodríguez, P.L. (2024). “Análisis crítico de la Guardia Nacional como fuerza armada permanente.” En López Ayllón, S., Orozco Henríquez, J.J., Salazar, P. y Valadés, D. (eds.) (2024). *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República* (febrero 5, 2024). 1ra edición. Serie Enclave de jurídicas, núm. 1. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. [Enlace](#).
 - Gormezano, D. (2023). “Brasil: ‘Lula’ y el Ejército, entre la guerra y la paz.” *France 24*. [Enlace](#).
 - Grasa, R. (2019) “Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 121, abril de 2019. [Enlace](#)
 - Grimes, C. (2024). “Military entrepreneurship.” En Croissant, A., Kuehn, D. y Pioneer Berlin, D. (eds.) *Research Handbook on Civil–Military Relations*. Political Science. Edward Elgar Publishing.
 - Grupo de Trabajo FIP-FESCOL (2021). *Liderazgo civil y transformación de la policía*. [Enlace](#).
 - Grupo de Trabajo FIP-FESCOL de expertos en Policía y seguridad (2022). *Siete recomendaciones para desbloquear el direccionamiento, supervisión y control civil de la fuerza pública*. FIP-FESCOL. [Enlace](#)
 - Grupo de Trabajo FIP-FESCOL de expertos en Policía y seguridad (2021). *Liderazgo civil y transformación de la policía. Recomendaciones para la gobernanza de la seguridad*. FIP-FESCOL. [Enlace](#).
 - Guerra-Molina, R. y Badillo-Sarmiento, R. (2021). “Desecuritización y securitización del narcotráfico en el marco del Acuerdo de Paz de Colombia.” *Revista Urvio*, núm. 29, pp. 8-27. [Enlace](#).
 - Guerra Total, entendido como aquel conflicto en el que todos los recursos del Estado (políticos, militares, económicos y psicológicos) se encuentran plenamente movilizados, y donde la supervivencia de uno de los actores beligerantes está en juego (Nina, 1979).
 - Guevara, J. P. (2015). “El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad”. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82. [Enlace](#).
 - Hall, A. y Coyne, C. (2013). “The militarization of U.S. domestic policing.” *The Independent Review*. 17(4), 2013, 485-504. [Enlace](#).

- Gürsoy, Y. (2017). *Between Military Rule and Democracy: Regime Consolidation in Greece, Turkey, and Beyond*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Guzmán Uribe, R. (2021). "Las capacidades estratégicas de la defensa y su contribución a la estrategia de la disuasión." *Revista Ensayos Militares*, 7(1), 126 - 153. [Enlace](#)
- Hachey, K.K., Libel, T. y Dean, W.H. (2020). *Rethinking Military Professionalism for the Changing Armed Forces*. Cham: Springer Nature.
- Hall, A. y Coyne, C. (2013). "The militarization of U.S. domestic policing." *The Independent Review*. 17(4), 2013, 485-504. [Enlace](#)
- Hall, L.K. (2011). "The importance of understanding military culture." *Social Work in Health Care*, 50(1), pp. 4-18.
- Hannerz, U. (1992). *Cultural Complexity: Studies in the Social Organization of Meaning*. New York: Columbia University Press.
- Hänggi, H. (2003). "Making Sense of Security Sector Governance." En Hänggi, H. y Winkler, T.H. (eds). *Challenges of Security Sector Governance*. Munster: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. [Enlace](#).
- Harkness, K.A. (2024). "National cohesion, division, and military behavior." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Heinecken, L. (2024). "Demographics and military service." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hernández-Anzora, M. (2016) *Maras Salvadoreñas 2005-2016*. FES América Central, Análisis N°12/2016. [Enlace](#).
- Hirales Morán, G.A. (2017). *México, ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. [Enlace](#).
- Hofstede, G. (1999). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences. Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Thousand Oaks: Sage.
- Holmes J.S, y Gutiérrez de Piñeres, S.A. (2022). "Colombia. Security Challenges and State Capacity." 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.
- Human Rights Watch (2020). *Informe Mundial 2020: Chile. Eventos de 2019*. [Enlace](#).
- Huntington, S.P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press
- Huntington, Samuel P. (1957a). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations*. Belknap Press. [Enlace](#)
- Huntington, S.P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Huntington, S.P. (1957b). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ibarra, F. y Rebollar, F. (2023). “La Suprema Corte frente a la Guardia Nacional: los claroscuros de su decisión.” *nexos*, 15 de mayo de 2023. [Enlace](#).
- IIDH (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina: Una propuesta del IIDH*. [Enlace](#)
- INEGI (2024). *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024*. [Enlace](#).
- INEGI (2024). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2023)*. [Enlace](#).
- INEGI (2024b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2024*. [Enlace](#).
- International Crisis Group (2025). “Colombia: From “Total Peace” to Local Peace.” *Crisis Group*, 30 de enero de 2025. [Enlace](#)
- Intersecta y Data Cívica (2023). *Con Copia Oculta*. [Enlace](#).
- IPEA y FBSP (2025). *Atlas da Violência 2025*. [Enlace](#).
- Izadi, R. (2022). “State security or exploitation: a theory of military involvement in the economy.” *Journal of Conflict Resolution*, 66(4-5), pp. 729-754.
- Janowitz, M. (1974). “Armed Forces and Society: An Interdisciplinary Journal.” *Armed Forces & Society*, 1(1), pp. 3-4.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Glencoe, IL: Free.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*. New York: W.W. Norton & Co.
- Jaramillo, E. (2025). “Colombia decreta la conmoción interior en la región del Catatumbo y la zona metropolitana de Cúcuta.” *El País*. 24 de enero de 2025. [Enlace](#)
- Jiménez Benítez, W. G., y Turizo, J. P. (2011). “Militarización de la policía y policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional.” *Revista Logos ciencia y tecnología* 3 (1): 112-26. [Enlace](#).
- Jiménez Vega, R. (2017). “La Policía Nacional en el posconflicto.” *Revista Opera*, n.º 20, 85-105. [Enlace](#).
- Jiménez, W. G. y Turizo, J. P. (2011). “Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional.” *Revista LOGOS*. Vol 3, No. 1, junio-diciembre 2011. [Enlace](#)
- Jofré, J. (2012). “La seguridad ciudadana, ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?. Tendencias. *Revista de la Universidad Blas Pascal*, VI, Núm. 11, pp 3-10. [Enlace](#).
- Johnson, P. y Thurber, C. (2020). “The Security-Force Ethnicity (SFE) project: introducing a news dataset.” *Conflict Management and Peace Science*, 37(1), pp. 106-129.
- Johns, L. (2014). A Critical Evaluation of the Concept of Human Security. E-international relations. [Enlace](#).

- Kaldor, M. (2003). "Beyond militarism, arms races and arms control." En: Lunestad, Geir y Njølstad, O, (eds.) *War and Peace in the 20th Century and Beyond: the Nobel Centennial Symposium*. World Scientific (Firm), Singapore, pp. 145-176. [Enlace](#)
- Kaori, B. (2008). "Los factores que limitan la intervención militar en política: Una interpretación de las relaciones cívico-militares en México." Presentación para la XXVIII Conferencia Anual de ILASSA sobre Latinoamérica, celebrada los días 7, 8 y 9 de febrero de 2008 en la Universidad de Texas (Austin, Texas, Estados Unidos). [Enlace](#).
- Kernic, F. (2023). *War, Peace and the Military. Sociological Perspectives*. Wiesbaden: Springer Nature.
- Kerwin, J.G. (1948). *Civil-Military Relationships in American Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kimmerling, B. (1993.) "Patterns of Militarism in Israel." *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 34, n.º 2, noviembre: 196-223. [Enlace](#).
- Kim, K.K. (2024). "Coups d'état and coup avoidance." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA).
- Khong, Y.F. (2001). "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?" *Global Governance*, 7(3), pp. 231-236.
- Kohn, J. (2009). "The Danger of Militarization in an Endless 'War' on Terrorism." *Journal of Military History*, enero, 177-208. [Enlace](#)
- Kohn, R.H. (1997). "How Democracies Control the Military." *Journal of Democracy*, 8(4), pp. 140-153.
- Kohn, R.H. (1994). "Out of control: the crisis in civil-military relations." *The National Interest*, 35, pp. 3-18.
- Kraska, P. (2007). "Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police." *Policing: A Journal of Policy and Practice* 1 (4). [Enlace](#)
- Kruijt, D. (2020). "Las Fuerzas Armadas en América Latina desde la Guerra Fría hasta el presente: Un ensayo de interpretación." *MINGA* 3, primer semestre 2020, n.º 4, 77-90. [Enlace](#)
- Kruijt, D., y Koonings, K. (2002). *Fuerzas Armadas y política en América Latina: Perspectivas futuras*. Iberoamericana, 2 (8), 7-22. [Enlace](#)
- Kuehn, D. (2024). "Introduction to Part IV: military and society." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Kuhlmann, J. (2003). "Comparative studies in military and society in Europe." En Callaghan, J. y Kernic, F. *Armed Forces and International Security*. Münster: LIT.
- Ladwig III, W.C. y Mukherjee, A. (2024). "Institutions of democratic control and oversight." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook*

on Civil-Military Relations. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, USA).

- Lamadrid, R.G. (2013). "El control civil de las Fuerzas Armadas en Brasil: avances y retrocesos durante la presidencia de Lula." *Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella*. [Enlace](#).
- Lamadrid (2013). *El control civil de las Fuerzas Armadas en Brasil: avances y retrocesos durante la presidencia de Lula*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella. [Enlace](#).
- Lang, K. "Military organizations." En March, J.G. (ed). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Larson, A.D. (1974). "Military professionalism and civil control: a comparative analysis of two interpretations." *Journal of Political & Military Sociology*, vol. 2, no. 1, pp. 57-72.
- Lasswell, H.D. (1941). "The Garrison State." *American Journal of Sociology*, vol. 46, no. 4, pp. 455-468. [Enlace](#).
- Lasswell, H.D. (1941). "The Garrison State." *The American Journal of Sociology*, 46(4), pp. 455-468.
- Lasswell, H.D. (1950). *National Security and Individual Freedom*. New York: McGraw-Hill.
- Leal Buitrago, F. (2003). "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur." *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, 74-87. [Enlace](#)
- Leal Buitrago, F. (2003). "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales*, 15 (junio 2003), pp. 74-87. [Enlace](#).
- Leal Buitrago (2003) como "la materialización de la Guerra Fría en América del Sur."
- Leffler, M.P. (1990). "National Security." *The Journal of American History*, vol. 77, no. 1, pp. 143-152.
- Levy, D. (2024). "Militarism and militarization." Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds.) *Research Handbook on Civil–Military Relations*. Political Science. Edward Elgar Publishing.
- Levy, Y. (2014). "What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization." *Armed Forces & Society*, I-24.
- López, A. (2024). *El Salvador aumentará su presupuesto de Defensa en casi 53 millones de dólares para 2025*. Infodefensa. [Enlace](#).
- López Ayllón, S., Orozco Henríquez, J.J., Salazar, P. y Valadés, D. (eds.) (2024). *Ánálisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*. 1ra edición. Serie Enclave de jurídicas, núm. 1. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. [Enlace](#).

- López Noriega, S. y Martín Reyes, J. (eds) (2025). *La tormenta judicial*. Ciudad de México: nexos. [Enlace](#).
- Loveman, B. (1998). “¿Misión cumplida? Civil Military Relations and the Chilean Political Transition.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, no. 3, pp. 35-74. [Enlace](#).
- Luneke, A., Risør, H. y Martínez, W. (2022). “Policía militarizada en Chile: claves para comprender la violencia estatal en la relación al conflicto mapuche.” *Anuario del Conflicto Social*, 13. [Enlace](#).
- Luz i Álvarez, D. (2014). “Desafíos en la agenda regional de seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada.” *Revista Opera*, núm. 15, julio-diciembre 2014, pp. 33-54. [Enlace](#).
- Lutz, C. (2002). “Making war at home in the United States: militarization and the current crisis.” *American Anthropologist*, 104(3), pp. 723–35. [Enlace](#)
- Mack, A. (2004). “The Concept of Human Security.” En Brzoska, M. y Croll, P.J. (eds). *Promoting Security: But How and For Whom?* Bonn International Center for Conversion (BICC). [Enlace](#).
- 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*. [Enlace](#).
- Magaloni, B. (2009). “Credible power-sharing and the longevity of authoritarian rule.” *Comparative Political Studies*, 41(4-5), pp. 715-741. [Enlace](#).
- Mahar, A.L., Gribble, R., Aiken, A.B., Dandeker, C., Duffy, B., Gottfried, G., Wessely, S. y Fear, N.T. (2017). “Public opinion of the armed forces in Canada, U.K. and the U.S.” *Journal of Military, Veteran and Family Health*, 3(2), pp. 2-3.
- Malešić, M. y Garb, M. (2018). “Public Trust in the Military from Global, Regional and National Perspectives.” En Caforio (ed). *Handbook of the Sociology of the Military*. Segunda Edición. Cham: Springer International Publishing.
- Malešić, M. y Garb, M. (2024). “Public opinion and the military.” En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Mani, K. (2011). “Military Entrepreneurship: Patterns in Latin America.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network. [Enlace](#)
- Mani, K. (2007). “Militaries in business: state-making and entrepreneurship in the developing world.” *Armed Forces & Society*, 33(4), pp. 591-611.
- Mann, M. (1987). “The Roots and Contradictions of Modern Militarism.” *The New Left Review* I (162). [Enlace](#)
- Manual de Seguridad Humana de Naciones Unidas (UNTFHS, 2016).
- Marcella, G. (2022). “Ministry of Defense and the Armed Forces.” 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.

- Marcella, G. (2022). "Ministry of Defense and the Armed Forces." En Marcella, G., Perez, O.J. y Fonseca, B. (eds). *Democracy and security in Latin America: state capacity and governance under stress*. New York and London: Routledge.
- Marquardt, K.M. (2012). "Participatory Security: Citizen Security, Participation and the Inequities of Citizenship in Urban Peru." *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, no. 2, pp. 174-189.
- Martínez Reyes, A. y Navarro Pérez, J. J. (2021). "Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia." *Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto* 2 (4): 129-40. [Enlace](#)
- McCone, D., Scott, W. y Soeters, J.L. (2025). "The Inter-University Seminar on Armed Forces and Society 70 Years Later: Alive and Kicking." *Armed Forces & Society*, 51(2), pp. 427-458.
- Meijer, A. (2014). "Transparency." En Bovens, Goodin y Schillemans (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press. [Enlace](#)
- Méndez Dardón, A.M. (2024). "Segundo mandato de Bukele: ¿De la guerra contra las maras a la guerra contra la corrupción?" *WOLA*. 13 de junio de 2024. [Enlace](#)
- Mendoza García, J. (2011). "La tortura en el marco de la guerra sucia en México: un ejercicio de memoria colectiva." *Polis*, vol. 7, no. 2, pp. 139-179. [Enlace](#).
- México Evalúa (2024). *La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México, 2011-2024*. [Enlace](#)
- Méndez, E. y Saldierna, G. (2022). "Encontronazo en San Lázaro por la comparecencia de Sandoval." *La Jornada*, 19 de octubre de 2022. [Enlace](#).
- Merkel, W., Puhle, H., Croissant, A., Eicher, C. y Thiery, P. (2003). *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*. Springer VS.
- Ministério da Defesa (2013). *Garantia da Lei e da Ordem*. [Enlace](#).
- Millis, W., Mansfield, H. y Stein, H. (1958). *Arms and the State: Civil-Military Elements in National Policy*. New York: 20th Century Fund.
- Mills, C.W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Moalic, B. "El Salvador: un autoritarismo millennial." *Nueva Sociedad* N°295, septiembre - octubre de 2021. [Enlace](#).
- Moloeznik, M.P. (2019). "Seguridad interior, un concepto ambiguo." *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, pp. 147-182. [Enlace](#).
- Monsiváis, C. (2008). *El 68. La tradición de la resistencia*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Montes, R. (2019). "Chile decreta el estado de emergencia por las revueltas contra el precio del metro." *El País*. [Enlace](#).
- Montes, R. (2020). "Piñera saca el Ejército a la calle para controlar las restricciones por el coronavirus en Chile." *El País*. [Enlace](#).
- Montes, R. (2024). "La crisis de seguridad en Chile no da tregua a Boric: alcaldes de diferentes signos piden militares contra la delincuencia." *El País*. [Enlace](#).

- Moreno Torres, A. (2012). "Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado." *Estudios de seguridad*, n.º 12, diciembre de 2012, 41 - 56. [Enlace](#).
- Moskos, C.C. (1970). *The American Enlisted Man: The Rank and File in Today's Military*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moskos, C.C. y Wood, F. (1988) (eds). *The Military: More Than Just a Job?* New York: Pergamon Brasey's.
- Moskos, C.C., Williams, J.A. y Segal, D.R. (2000). *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Moskos, C.C. (1971). *Public Opinion and the Military Establishment*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Moskos, C.C. (1977). "From institution to occupation: trends in the military organization." *Armed Forces & Society*, vol. 4, no. 1, pp. 41-50.
- Moskos, C.C. y Wood, F.R. (eds) (1988). *The Military: More Than Just a Job?* Washington DC: Basic Books.
- MUCD (2022). *El negocio de la militarización en México*. [Enlace](#).
- MUCD (2023). *Red Conéctate por tu Seguridad San Fernando y San Juan. Reporte final. Resumen ejecutivo*. [Enlace](#).
- MUCD (2024a). *El negocio de la militarización: opacidad, poder y dinero*. [Enlace](#).
- MUCD (2024b). *La militarización plena y permanente de la seguridad en México. Análisis técnico*. [Enlace](#).
- MUCD (2024c). *Los riesgos de la reforma constitucional del Poder Judicial de la Federación. Análisis de la iniciativa legislativa*. [Enlace](#).
- MUCD (2025a). *Ánalisis. Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. [Enlace](#).
- MUCD (2025b). *Construir una alternativa de seguridad ciudadana y democrática desde la izquierda*. (Próxima publicación).
- MUCD (2025c). "Despliegue de elementos de la Guardia Nacional en la frontera norte de México." (Próxima publicación).
- MUCD e Intersecta (2025). *La legislación secundaria sobre la Guardia Nacional*. https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/68630c64c63e90c385fb077c_Analysis_sobre_la_iniciativa_de_GN.pdf
- MUCD, Intersecta y PPD (2024). *Inventario Nacional de lo Militarizado*. [Enlace](#).
- Muggah, R. (2017). "The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean." En Carbonnier, G., Campodónico, H. y Tezanos Vázquez, S. (eds). *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. [Enlace](#).
- Mukherjee, A. y Pion-Berlin, D. (2022). "The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries." *Journal of Strategic Studies*, 45 (6-7), pp. 783-97. [Enlace](#).

- Mummolo, J. (2018). "Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 15, no. 37: 9181-9186. [Enlace](#).
- Muñoz Conde, F. (2010). *Los orígenes ideológicos del Derecho penal del enemigo*. México DF: Editorial Ubijus. [Enlace](#).
- Murtazashvili, I. y Shine, J. (2024). "Education and military-societal convergence." En Croissant, A., Kuehn, D. y Pion-Berlin, D. (eds). *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (s.f.). *Interactivo: víctimas*. Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Universidad Austral de Chile, Expedientes de la Represión y Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Alberto Hurtado. Consultado el 10 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Naciones Unidas (1992). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. El Salvador. [Enlace](#).
- Nervo Codato, A. (2006). "A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy." *Revista de Sociología e Política*, vol. 2. [Enlace](#).
- Newman, E. (2010). "Critical Human Security Studies." *International Security*, 26(2), pp. 87-102.
- Newsroom Infobae (2024). "El ministro de Defensa de Brasil, a favor de la amnistía en los casos leves del 8 de enero, pero no a Bolsonaro." *Infobae*, 15 de noviembre de 2024. [Enlace](#).
- Nina, A. (1979). "La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana." *Nueva Sociedad*, núm. 27, noviembre-diciembre 1979, pp. 33-50. [Enlace](#).
- Niño, C., y Castillo. A. (2022). "La Transformación De La Seguridad En Colombia Tras El Acuerdo De Paz Con Las Farc-Ep." *Opera*, n.º 30 (junio), 79-98. [Enlace](#)
- Nordlinger, E. (1977). *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. New York: Prentice-Hall.
- Nun, J. (1967). "The middle-class military coup." En Véliz, C. (ed). *The Politics of Conformity in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G.A. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?* New York: McGraw-Hill. [Enlace](#)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2008). *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*. [Enlace](#).
- Ortiz Rodríguez, M. (2019). "Estrategias de intervención para disminuir la violencia y la delincuencia: avances y desafíos en República Dominicana." *Ciencia y Sociedad*, vol. 44, núm. 3, pp. 51-67. [Enlace](#).
- Osorio, M.D. (2024). *Atlas de homicidios México 2023: perspectiva local, una vía para la paz*. MUCD. [Enlace](#).

- Oswald Spring, U. (2015). "Historia de la seguridad humana y reconceptualización". En A. Lehn (Ed.), *Seguridad Humana. Una apuesta imprescindible*. (pp. 43-82). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. [Enlace](#).
- Oswald Spring (2015b) propone cuatro pilares complementarios para analizar la seguridad humana: Ausencia de amenazas, Ausencia de necesidades, miedos y riesgos por pobreza, enfermedades, hambre, desempleo y accidentes, Ausencia de desastres naturales, Seguridad para vivir con dignidad en Estado de derecho.
- OUDH (2024a). *Afectaciones a familiares de personas privadas de la libertad en el marco del Régimen de Excepción*. [Enlace](#).
- OUDH (2022). *Informe anual 2022: El estado de los derechos humanos en El Salvador*. [Enlace](#).
- OUDH (2023a). *Informe anual 2023: El estado de los derechos humanos en El Salvador*. [Enlace](#).
- OUDH (2023b). *Informe sobre acceso a la justicia y régimen de excepción en El Salvador*. [Enlace](#).
- OUDH (2024b). *Informe anual 2024: El estado de los derechos humanos en El Salvador*. [Enlace](#).
- OUDH (2024c). *Vidas interrumpidas: el régimen de excepción y la ruptura de los proyectos de vida*. [Enlace](#).
- Ovalle, C.V. (2019). *[Tiempo suspendido] Una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980*. México: Bonilla Artigas Editores.
- Padilla Oñate, S. (2024). "La militarización directa e indirecta de la seguridad pública en México. Un análisis desde la perspectiva estatal." *Revista Digital de Estudios Organizacionales*. Núm 05, julio-diciembre, 19-52. [Enlace](#)
- Paris, R. (2004). "Still an Inscrutable Concept." *Security Dialogue*, vol. 35, no. 3, pp. 370-372.
- Parsons, C. (2007). *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Pastrana Buelvas, E., & Vera Piñeros, D. (2022). "Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia. Un balance con contrastes". En Namihas, S. y Novak, F. (coords.) *RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REGIÓN SUDAMERICANA. REFLEXIONES DESDE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ: RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD*. Pontificia Universidad Católica del Perú. [Enlace](#)
- Patto Sá Motta, R. (2023). "The Brazilian Military Dictatorship: a Present Past." *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, 12(1). [Enlace](#).
- Peluso, E. (2020). "The militarization of politics in Brazil under the Temer Government." En Guevara, J.A. (ed). *Experiences on Justice, Truth, and Memory. When Facing Crimes Committed by the State*. The Fund for Global Human Rights. [Enlace](#).

- Peña, R. (2025). "Capital social y paz: la Red Conéctate por tu Seguridad." *Revista Mexicana de Sociología*, 87, núm. 1 (enero-marzo, 2025), pp. 157-185. [Enlace](#).
- Perlmutter, A. (1977). *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Perlmutter, A. y Leogrande, W. (1982). "The party in uniform: toward a theory of civil-military relations in communist systems." *The American Political Science Review*, vol. 76, no. 4, pp. 778-789. [Enlace](#).
- Pessoa Cavalcanti, R. y Germany, J. (2020). "The Politics of Crime and Militarised Policing in Brazil." *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2, vol. 9. [Enlace](#).
- Phillips, T. (2024). "Bombshell police report details alleged Bolsonaro plot to stage right wing coup." *The Guardian*, 27 de noviembre de 2024. [Enlace](#).
- Pilster, U. y Böhmelt, T. (2012). "Do democracies engage less in coup-proofing? On the relationship between regime type and civil-military relations." *Foreign Policy Analysis*, 8(4), pp. 355-371. [Enlace](#).
- Pineda, M. H. (2017). *Planeación basada en capacidades, herramienta de gestión para la transformación y futuro de la fuerza pública en Colombia*. Universidad Militar de Nueva Granada. [Enlace](#)
- Pion-Berlin, D. (1997). *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Pitasse, M. (2018). Entrevista a Ignacio Cano: "La intervención militar en Río, 'es una medida político-partidista'." *Brasil de Fato*, 19 de febrero de 2018. [Enlace](#).
- Powell, J.M. (2012). "Determinants of attempting and outcome of coups d'état." *Journal of Conflict Resolution*, 56(6), pp. 1017-1040. [Enlace](#).
- Powell, J.M. y Thyne, C.L. (2011). "Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset." *Journal of Peace Research*, 48(2), pp. 249-259. [Enlace](#).
- Presidência da República (2001). *Decreto N° 3.897, de agosto de 2001*. [Enlace](#).
- Presidência da República (1999). *Lei Complementar N° 97, de junho de 1999*. [Enlace](#).
- Presidência da República (2004). *Lei Complementar N° 117, de 2 de setembro de 2004*. [Enlace](#).
- Quesada, J.D. (2025). "Petro nombra ministro de Defensa al general que rescató a los niños perdidos en la selva." *El País*, 19 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Qureshi, L.Z. (2009). *Nixon, Kissinger, and Allende. U.S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*. Plymouth: Lexington Books
- Rahbek-Clemmensen, J., Archer, E.M., Barr, J., Belkin, A., Guerrero, M., Hall, C. y Swain, K.E.O. (2012). "Conceptualizing the Civil-Military Gap: A Research Note." *Armed Forces & Society*, 38(4), pp. 669-678.
- R3D, SocialTIC y Artículo 19 (2022). *Ejército Espía*. [Enlace](#).
- Ramalho, J. A., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020). *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política*. Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#)

- Rath, T. (2013). *Myths of Demilitarization in Posrevolutionary Mexico, 1920-1960*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Rea, D. y Ferri, P. (2019). *La tropa: por qué mata un soldado*. Ciudad de México: Aguilar.
- Redacción El Espectador (2022). “Corte Constitucional avala la asistencia militar en protestas.” *El Espectador*, 17 de marzo de 2022. [Enlace](#)
- RESDAL (2024). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. [Enlace](#).
- Resnick Samotin, L. (2022). *The Militarist Trap: Linking Militarism, (Dis)Integrated Grand Strategy, and Military Efficacy*. Columbia University. [Enlace](#)
- Reyes, C. y Hernández, L. (2023). “La Guardia Nacional: fachada civil, “seguridad militar”. *nexos*. [Enlace](#).
- Ricardo, C. (2022). *Militarización de la seguridad pública*. Revista Por la Paz del Instituto Catalán Internacional para la Paz. [Enlace](#)
- Ríos Álvarez, L. (2006). “La reforma de 2005 a la Constitución Chilena.” *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, no. 10, pp. 617-698. [Enlace](#).
- Ríos Figueroa, J. (2021). *Democracia y militarismo en América Latina*. Política y Derecho. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Robayo, E. P. (2025). “Relaciones Civiles-Militares en el Estado Colombiano: Un análisis Sociohistórico de su rol y evolución (1900-2016).” *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 19 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Robledo Hoecker, M. y Verdes-Montenegro Escánez, F. (eds.) (2023). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*. Fundación Carolina. [Enlace](#).
- Rodríguez, I. (2025). “Aumenta 82% uso de militares en seguridad con la 4T.” *El Economista*. [Enlace](#).
- Rodríguez, B. (2011). “La ciudadanía como experiencia en las madres de Eureka.” En Cejas, M. y Jaiven, A.L. (coords). *Mujeres y ciudadanía en México. Estudios de caso*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). [Enlace](#).
- Rojas Aravarena, F. y Álvarez Marín, A. (2012). “Seguridad Humana. Un estado del arte.” En Rojas Aravarena, F. (ed). *Seguridad Humana: Nuevos Enfoques*. San José, Costa Rica: FLACSO. [Enlace](#).
- Rojas Guevara, P. J. (2017): “Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia.” *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), pp. 95-119. [Enlace](#)
- Romero, A., León, M.J. y Rozo, M. (2025). *Cartilla Básica. Estado de Excepción y Estado de conmoción interior*. Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes. [Enlace](#)
- 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.
[Enlace.](#)

- Rosado, O.M. (2020). "Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96." *Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. [Enlace](#).
- Rosenberg, L. (2009). *El movimiento estudiantil mexicano. De la "Masacre de Tlatelolco" al "Halconazo"*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. [Enlace](#).
- Ruiz, A. (2020). "Guardia Nacional mexicana lanzó gases lacrimógenos contra la caravana de migrantes." *France 24*. [Enlace](#).
- Rukavishnikov, V.O. y Pugh, M. (2006). "Civil-Military Relations." En Cafioro, G. (ed). *Handbook of the Sociology of the Military*. Springer USA.
- Sala, L. Y. (2022). "La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Un repaso por los estudios clásicos y sus críticos." *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 20, n.º 80. [Enlace](#)
- Salazar, K. y Madrigal, M. (2024). *Buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana, con énfasis en violencia homicida y su potencial de réplica en Costa Rica*. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024. Consejo Nacional de Rectores, Universidades Públicas con los Gobiernos Originarios y Programa Estado de la Nación (PEN). [Enlace](#).
- Sampó, C. (2009). *Las Maras centroamericanas. Raíces y composición*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Samset, I. (2014). "*For the Guarantee of Law and Order": The Armed Forces and Public Security in Brazil*. Chr. Michelsen Institute. [Enlace](#).
- Sánchez, L. (2020a). "La militarización de la seguridad en México y sus fundamentos legales." *México Unido Contra la Delincuencia y Friedrich Ebert Stiftung*. [Enlace](#).
- Sánchez, L. (2020). *Los fundamentos legales de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*. MUCD y Friedrich Ebert Stiftung. [Enlace](#).
- Sánchez, L. (2020b). *Militarización y Pandemia en el México del 2020*. Friedrich-Ebert Stiftung, noviembre. [Enlace](#)
- Sánchez, L. y Álvarez, G. (2022a). *Militarización y militarismo en México*. Análisis Carolina, Serie: Paz. 22/2022. [Enlace](#)
- Sánchez, L. y Álvarez, G. (2022b). "Militarización y militarismo en México." *Fundación Carolina*. [Enlace](#).
- 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. [Enlace](#).
- Sánchez Tapia, S. (2017). "Defining a model for analysis of civil-military relations patterns." *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, 9, 1–26. [Enlace](#)

- Sanhueza, A.M. (2023). “El Ejército chileno se despliega en la frontera norte ante la crisis migratoria.” *El País*. [Enlace](#).
- Sarkesian, S.C. (1975). *The Professional Army Officer in a Changing Society*. Chicago: Nelson Hall.
- Sarkesian, S.C., Williams, J.A. y Bryant, F.B. (1995). *Soldiers, Society and National Security*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Scheller D’angelo, A. y Lugo Quiroz, E. d. J. (2019). “Conceptualización del Crimen Organizado y su regulación en la legislación Penal Colombiana,” *Nuevo Foro Penal*, 92. [Enlace](#)
- Schmidt, S. (2025). “Bukele, emboldened by Trump, is arresting prominent critics.” *The Washington Post*, 15 de junio de 2025. [Enlace](#).
- Schofield, J. (2007). *Militarization and war*. New York: Palgrave Macmillan. [Enlace](#)
- Schuster, M. (2019a). “La seguridad: un problema para la izquierda en América Latina. Entrevista a Lucía Dammert.” *Nueva Sociedad*, octubre. [Enlace](#)
- Schuster, M. (2019b). “La seguridad: un problema para la izquierda en América Latina. Entrevista a Lucía Dammert.” *Nueva Sociedad*, octubre de 2019. [Enlace](#).
- SEDENA (2017). “La creación de la Secretaría de la Defensa Nacional, una prospectiva a cien años de la promulgación de la Constitución de 1917.” En SEDENA. *Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría de la Defensa Nacional*. [Enlace](#).
- Segal, D.R. (1975). “Civil-military relations in the mass public.” *Armed Forces & Society*, 1, pp. 215-229. [Enlace](#).
- Segal, D.R., Blair, J. Newport, F. y Stephens, S. (1974). “Convergence, isomorphism, and interdependence at the civil-military interface.” *Journal of Political & Military Sociology*, vol. 2, no. 2, pp. 157-172. [Enlace](#).
- Seguel, P. (2023). “La «relación civil-militar». Un balance provisional.” *Nuestra Historia*, vol. 16. [Enlace](#).
- Seguridad ciudadana se construye a través de la participación activa de la ciudadanía y deja de lado el enfoque de seguridad nacional que ponía al centro el combate activo de los enemigos externos. De acuerdo con Cálix Rodríguez (2006), se compone de cuatro elementos principales.
- Seguridad humana adquirió notoriedad con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Mack, 2004; Rojas Aravarena y Álvarez Marín, 2012)
- Seguridad interior ha sido empleado, principalmente, para justificar las facultades del Poder Ejecutivo en el uso de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional (Moloeznick, 2019).
- Senado Federal (s.f.). *Comissões parlamentares permanentes*. [Enlace](#).
- Senado de la República de Chile (s.f.). *Comisión de Defensa Nacional*. [Enlace](#).
- Shaw, M. (2013). “Twenty-first century militarism: a historical-sociological framework.” En A. Stavrianakis and J. Selby, eds., *Militarism and International*

Relations: Political Economy, Security, Theory. London and New York: Routledge.
Enlace

- Shields, P. y Travis, D. (2025). "Commemorating the 50th Anniversary of *Armed Forces & Society*: An Introduction." *Armed Forces & Society*, 51(2), pp. 399-426.
- Sibley Butler, J. (2025). "The Science of Charles C. Moskos: From Institution to Occupation." *Armed Forces & Society*, 51(2), pp. 476-481.
- Silva, P. (2002). "Searching for Civilian Supremacy: The Concertación Governments and the Military in Chile." *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, no. 3, pp. 375-395. Enlace.
- Smith, L. (1951). *American Democracy and Military Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soeters, J.L., Winslow, D.J., Weibull, A. (2006). "Military Culture." En Caforio (ed). *Handbook of the Sociology of the Military*. Primera Edición. Cham: Springer International Publishing. Enlace.
- Soeters, J.L. (2018). "Organizational Cultures in the Military." En Caforio (ed). *Handbook of the Sociology of the Military*. Segunda Edición. Cham: Springer International Publishing.
- SSPAS (2022). *Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, 1992-2022*. Enlace.
- Souza, J.R.C. (2004). "Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem." *Cadernos Aslegis*, vol. 6, no. 22, pp. 81-99. Enlace.
- Souza, L.A.F. y Serra, C.H. (2020). "Quando o Estado de exceção se torna permanente. Reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil." *Artigos*, 2, vol. 32. Enlace.
- Souza, L.A.F., Serra, C.H., de Azevedo Soares, S. y Guazzelli Valério, R. (2024). "State of exception, neoliberalism, and militarization of public security in Brazil: A bibliographic review." *Oñati Socio-Legal Series*. Enlace.
- SSPAS (2023). *Historias al margen. Sobrevivir al régimen de excepción en El Salvador*. Enlace.
- SSPAS (2024). *El modelo Bukele: seguridad sin derechos humanos. El Salvador a dos años del régimen de excepción*. Enlace.
- Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- STF (2024). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Supremo Tribunal Federal. Enlace.
- Storr, S. (2023). *El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad*. Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México. Enlace.

- Storr, S. (2021). *Militarización en la 4T* (2018-2020). Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México. [Enlace](#).
- Stuenkel, O. (2023). “Can Lula Rein In Brazil's Military?” *Foreign Policy*, 1 de febrero de 2023. [Enlace](#).
- Subsecretaría del Interior (s.f.). “División de Carabineros.” Consultado el 27 de febrero de 2025. [Enlace](#).
- Tamayo, E. (2015). “Colombia: un ejército para la guerra y para la paz.” *SciencesPo Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*. 25 de septiembre de 2015. [Enlace](#)
- Thompson, M.M. y Gill, R. (2015). “Organizational trust in the Canadian Army.” *Defense Research and Development Canada*, junio.
- Tickner, A.B. (2004). “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales.” *Colombia Internacional*, núm. 60, 2004, pp. 12-35. [Enlace](#).
- Tickner, A.B. (2023). “Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización.” En *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* 63-74. [Enlace](#)
- Torres, M. (2025). “Petro nombrará a un comandante militar para enfrentar la violencia en la región del Catatumbo.” *CNN Colombia*. 31 de enero de 2025. [Enlace](#)
- Torres Hernández, N. (2021). “Una breve historia del estado de sitio en Colombia entre 1949 y 1991 de cara al actual paro nacional.” AA, 11 de junio de 2021. [Enlace](#).
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947
- Trejo, G. y Ley, S. (2002). *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Ciudad de México: Debate.
- Treviño, J. (2016). “¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica.” *Foro internacional* 56, n.º 2, 253-91. [Enlace](#)
- Trice, R.H. (1982). “The policymaking process: actors and their impact.” En Reichart, J.F. y Sturm, S.R. (eds). *American Defense Policy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS) (2016). *Manual de seguridad humana. Un enfoque integrado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los ámbitos de acción prioritarios de la comunidad internacional y el sistema de Naciones Unidas*. [Enlace](#).
- Uribe, P. (2023). “Lula ahora apoya la militarización ¿Por qué?” *El Nuevo Siglo*. [Enlace](#).
- Vagts, A. (1937). *A History of Militarism: Romance and Realities of a Profession*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Valencia, I. H. y Moreno, L. M. (2022). “Militarización civil: El caso de Colombia.” *Ánálisis Carolina*, n.º 8, 2. [Enlace](#).

- Vallenilla, M. (2023). “Guerra Civil en El Salvador: Influencia de EE. UU. (1981-1989) en los cambios de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES).” *Historia & Guerra*, n.º 4 (junio), 170-94. [Enlace](#).
- van der Meulen, K. (2003). “Public opinion and the role of the media.” En Callaghan, J. y Kernic, F. (eds). *Armed forces and international security: Global trends and issues*. Münster: LIT.
- van Munster, R. (2012). “Securitization”. *Oxford Bibliographies*. [Enlace](#)
- Velázquez, S., Pérez Correa, C., Téllez, A., Madrazo, A., Ravelo, A., Torres, F. y Vela, E. (2024). *Inventario Nacional de lo Militarizado*. Programa de Política de Drogas, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta. [Enlace](#).
- Vela, E. y Valenzuela, N. (2022). “¿Las críticas contra la militarización son de élite? *Nexos*, 1 de noviembre de 2022.
- Vera, A. (2021). “Nayib Bukele logra el control absoluto de los tres poderes de El Salvador tras destituir el Congreso a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.” *El Mundo*, 2 de mayo de 2021. [Enlace](#).
- Verdes-Montenegro F. J. (2019). “La (re)militarización de la política latinoamericana.” Fundación Carolina. Documentos de Trabajo 14/2019. [Enlace](#)
- Victoriano Serrano, F. (2010). “Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política.” *Argumentos*, 23(64), 197–218. [Enlace](#)
- Walter, K., y Argueta, O. (2020). *Dilemas y paradojas de la Fuerza Armada en El Salvador*. Fundación Heinrich Böll. [Enlace](#).
- Welch, C. (ed) (1976). *Civilian Control of the Military*. New York: State University of New York Press.
- Welch, C.E., Jr. (1987). *No farewell to arms? Military disengagement from politics in Africa and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- White, P.B. (2023). “Getting a seat at the table: changes in military participation in government and coups.” *Research & Politics*, 10(1), pp. 1-7.
- WOLA (2016). “¿Qué se puede aprender del modelo de policía pacificadora de Brasil?” *WOLA*, 11 de marzo de 2016. [Enlace](#).
- Wolfers, A. (1952). “National Security’ as an Ambiguous Symbol.” *Political Science Quarterly*, vol. 67, no. 4, pp. 481-502.
- Yarmolinsky, A. (1974). “Civilian Control: New Perspectives for New Problems.” *Indiana Law Journal*, Index, 49, pp. 654-671.
- Zaldívar, A. (2018). “Ley de Seguridad Interior: fraude a la Constitución.” *Milenio*, 27 de noviembre de 2018. [Enlace](#).
- Zarkin, J. (2023). “The Silent Militarization: Explaining the Logic of Military Members’ Appointments as Police Chiefs”. *Corporative Politics*. 55(4), 549-572. [Enlace](#)
- Zaverucha, J. (2003). “(Des)Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso.” *Lusotopie*, no. 10. [Enlace](#).
- Zaverucha, J. (2000). “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil.” *Latin American Perspectives*, 12, vol. 27, no. 3, mayo de 2000, 8-31. [Enlace](#).

- Zaverucha, J. (2008). “La militarización de la seguridad pública en Brasil.” *Nueva Sociedad*, 213, enero-febrero de 2008. [Enlace](#).
- Zepeda Gil, R. (2016). “Democracia, militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.” *Foro internacional* 56, n.º 3 septiembre, 633-56. [Enlace](#)
- Zevallos, N. y Mujica, J. (2016). *Seguridad ciudadana*. Consorcio de Investigación Social y Económica (CIES), Universidad del Pacífico, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. [Enlace](#).
- Zizumbo-Colunga, D. y Martínez-Velasco, B. (2021). “Militarización en tiempos de pandemia: Una exploración de las experiencias, percepciones y preferencias de la ciudadanía.” *Programa de Política de Drogas*, noviembre de 2021. [Enlace](#).

