

Cuadernillo de trabajo

Consortio Latinoamericano sobre
Militarización, Seguridad Ciudadana
y Democracia

Resumen ejecutivo

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



Resumen ejecutivo

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.

El ***Cuadernillo de trabajo del Consorcio Latinoamericano sobre Militarización, Seguridad Ciudadana y Democracia*** propone un análisis a través de seis documentos que examinan, en su conjunto, una aproximación a la complejidad de los procesos de militarización/securitización de la seguridad pública en la región. En este ejercicio de investigación y reflexión colectiva se incluyen definiciones clave, los principales impactos en los derechos humanos, así como el estado que guardan las relaciones cívico-militares y los mecanismos de control civil sobre las fuerzas armadas orientados a evitar el empoderamiento económico y político de éstas. Asimismo, se incorpora la importancia de la dimensión social, la cual involucra directamente el trabajo de las organizaciones civiles, la academia y personas tomadoras de decisiones para incidir en la formulación de políticas de seguridad efectivas, sostenibles y respetuosas de los derechos humanos.

Documento 1. Definiciones mínimas sobre militarización y seguridad

El primer documento técnico ofrece una revisión integral de la literatura sobre conceptos clave vinculados con la seguridad y las relaciones cívico-militares en los países representados en el Consorcio. Su objetivo es establecer una base conceptual común para analizar con rigor

fenómenos como la militarización, la securitización, el militarismo, entre otros. El texto se estructura en tres secciones: conceptos compartidos en la región, términos particulares de cada país y temas transversales relevantes.

Entre los conceptos compartidos clave se encuentra el **militarismo**, entendido como la glorificación de lo castrense y su influencia en la sociedad (Schofield, 2007; Vagts, 1937) o como la ideología que hace hincapié en el poder, equipo, organización, operación y tecnología militares como herramientas deseables para la atención de los problemas públicos (Kraska, 2007). Por su parte, la **militarización** es el proceso por el cual las instituciones civiles adoptan lógicas militares (Kraska, 2007; Lutz, 2002). Este fenómeno se manifiesta en la región a través de la **militarización de la seguridad pública**, donde las fuerzas armadas asumen roles policiales, ya sea mediante intervención directa, subordinación de las policías o adopción de estructuras castrenses (Amaya Cobar, 2012; Ricardo, 2022).

Entre los conceptos particulares destacan, para el caso colombiano, la **gobernanza civil del sector seguridad** (DCAF, 2015), y fenómenos como la **militarización de las policías** (adopción de tácticas y equipos castrenses) y la **policización de los militares** (su adaptación a roles civiles) (Jiménez y Turizo, 2011; Arana, 2022), aplicables a Brasil y Colombia, respectivamente. Asimismo, se analizan nociones como la **asistencia militar** en Colombia, mecanismo legal que permite el despliegue castrense en crisis internas.

Finalmente, se abordan temas transversales como la **autonomía militar**, donde la "**autonomía residual**" refleja espacios de poder no regulados tras las transiciones democráticas (Diamint, 2024), y los **intereses económicos de las fuerzas armadas**, que en países como México o Chile incluyen empresas estatales gestionadas por militares (MUCD, 2022). La **transparencia** surge como desafío crítico, pues la opacidad en el sector defensa limita las posibilidades del control civil del actuar castrense.

Documento 2. Expresiones y efectos de la militarización de la seguridad pública en América Latina

Este documento analiza el proceso de militarización de la seguridad pública en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México, examinando sus raíces históricas, marcos legales e impactos sobre la violencia, la inseguridad y los derechos humanos. Si bien cada país muestra sus propias particularidades, es posible identificar patrones comunes que atraviesan la región.

En Brasil, la militarización de la seguridad pública tiene raíces profundas en la dictadura militar (1964-1985), periodo en el que se consolidó un aparato de seguridad basado en la centralidad de las **policías militares**. La Constitución de 1988, aunque marcó el retorno a la democracia, mantuvo mecanismos que permiten la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, especialmente a través de las operaciones de **Garantía de la Ley y el Orden (GLO)**, utilizadas de forma recurrente por los gobiernos civiles frente a crisis de seguridad o desórdenes públicos. Esta ambigüedad institucional fue llevada al extremo durante el mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), cuando el poder militar no solo se expandió en términos operativos —ocupando altos cargos en el Ejecutivo y fortaleciendo su presencia en las políticas públicas—, sino que también se convirtió en un actor político de peso, llegando a poner en

entredicho la estabilidad democrática y la transferencia pacífica del poder tras las elecciones de 2022.

En Chile, la transición a la democracia tras la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) implicó un proceso gradual de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, acompañado de reformas institucionales orientadas a limitar su influencia en la vida política. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un preocupante resurgimiento de su participación en asuntos civiles, particularmente en el **control de la migración** en zonas fronterizas y en la protección de **infraestructura crítica**. El estallido social de 2019 puso en evidencia los profundos riesgos asociados a la militarización del orden público. Durante las movilizaciones, Carabineros —una institución policial de estructura y doctrina militar— incurrió en graves violaciones a los derechos humanos.

Colombia ilustra cómo el conflicto armado interno ha perpetuado un modelo de seguridad militarizado, donde las fuerzas armadas y la Policía Nacional —adscrita al Ministerio de Defensa— tienen sus raíces en las lógicas de la contrainsurgencia. La política de Seguridad Democrática (2002-2010) intensificó esta dinámica, generando crímenes de Estado como el de los “falsos positivos”. Aunque el Acuerdo de Paz de 2016 buscó desescalar el enfoque bélico, apostando por una salida política, la implementación parcial ha mantenido a los militares como actores centrales en la seguridad, incluso bajo el gobierno de Gustavo Petro.

En el caso de El Salvador, las relaciones cívico-militares han estado profundamente marcadas por la herencia de la **guerra civil**. Sin embargo, en años recientes, la militarización se ha normalizado y expandido mediante la continuación ininterrumpida de **regímenes de excepción** que suspenden las garantías constitucionales, en particular aquellas relacionadas con el debido proceso. Bajo la presidencia de Nayib Bukele, esta estrategia ha llevado a la detención arbitraria de alrededor de 73,000 personas en el marco de una política de mano dura contra las pandillas, acompañada de denuncias sistemáticas de tortura, tratos crueles y ejecuciones extrajudiciales. Esta dinámica no solo ha generado una grave crisis de derechos humanos, sino que también ha consolidado un modelo autoritario que utiliza a la militarización como instrumento central para el control social.

La militarización de la seguridad pública en México tiene sus raíces en dos momentos clave: la falsa promesa de **desmilitarización** tras la Revolución de 1910-1917 —simbolizada por la llegada al poder de Miguel Alemán, primer presidente civil del México posrevolucionario— y las omisiones de la **transición democrática** del año 2000, que no emprendió una reforma estructural de los sectores de seguridad y defensa. El punto de inflexión llegó con la llamada **“guerra contra el narcotráfico”** de Felipe Calderón (2006-2012), que normalizó el uso de las fuerzas armadas en tareas policiales y provocó un alarmante aumento en la violencia: la tasa de homicidios se triplicó, pasando de 8.1 a 23.7 por cada 100,000 habitantes. Para 2025, tras una serie de reformas que han profundizado este proceso de militarización (e.g. la creación de la Guardia Nacional como institución policial adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional), las consecuencias son devastadoras: violencia letal, ejecuciones extrajudiciales, tortura sistemática y casos emblemáticos de impunidad.

Documento 3. Las relaciones cívico-militares y su estado en América Latina

Este texto ofrece una recapitulación de elementos conceptuales clave como autonomía e influencia militar, golpes de Estado, y mecanismos de control de las fuerzas armadas. En su segunda parte, presenta un análisis del estado de las **relaciones cívico-militares (RCM)** en Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México a partir de sus marcos legales y constitucionales.

Reconociendo su naturaleza multidimensional, se recapitulan diferentes propuestas para la conceptualización de las RCM, destacando que Croissant, Pion-Berlin y Kuehn (2024) proponen que se trata de 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”.

El documento expone que **Brasil** es un Estado en el que las fuerzas armadas mantuvieron influencia incluso después de la transición a la democracia en 1990, aunque se reconoce que algunos cambios institucionales impulsaron el control civil sobre las fuerzas armadas, por ejemplo, con la creación de un Ministerio de Defensa que hasta hace pocos años era dirigido únicamente por civiles.

Por otro lado, **Chile** se distingue porque sus RCM después de la transición democrática se han encaminado hacia el control civil, la profesionalización y la limitación de la autonomía de las fuerzas armadas.

En el caso de **Colombia** las RCM han estado marcadas por el conflicto armado interno que otorgó un papel hegemónico a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, en tiempos de crisis los civiles tienden a recurrir al sector militar sobre el civil.

En **El Salvador** es posible observar que, aunque después de la guerra civil y los acuerdos de paz de 1992 se establecieron reformas para reducir el poder militar en tareas de seguridad pública, la crisis de inseguridad permitió que en momentos posteriores conservaran influencia considerable. Ello, principalmente mediante decretos que evitan los límites constitucionales.

México es un caso particular en cuanto a sus RCM, en primer lugar, porque no ha experimentado Golpes de Estado ni intervenciones militares directas en la política, pero tampoco cuenta con mecanismos civiles de control administrativo, operativo y presupuestal para las fuerzas armadas. En este sentido, es posible ver la protección institucional que la esfera civil ha brindado a la militar ante acusaciones de delitos y violaciones a los derechos humanos.

El análisis de las RCM en América Latina no es estático, es decir, está definido por múltiples condiciones políticas y sociales que demuestran que la región no ha avanzado en el establecimiento de más y mejores controles a las fuerzas armadas. Se observa que la región ha avanzado en la subordinación formal de los militares al poder civil, aún la autonomía castrense dificulta una reforma democrática al sector de la defensa. Por otro lado, la militarización de la seguridad pública es un desafío crítico en el marco de las RCM, debido a que ha distorsionado las funciones tradicionales de las fuerzas armadas, al tiempo que debilita las capacidades de las autoridades de seguridad civiles.

Documento 4. El control civil de las fuerzas armadas en América Latina

El texto aborda el **control civil de las fuerzas armadas** desde una doble perspectiva: teórica y práctica. En la primera, se analiza su relación con la democracia, la democratización y la militarización, destacando que el control civil no solo implica evitar golpes de Estado, sino también la capacidad de las autoridades civiles para definir las políticas de defensa, supervisar su implementación y sancionar desviaciones. Autores como Burk (2002), Desch (1999) y Croissant et al. (2010) coinciden en que **el control civil exige una supremacía absoluta de los civiles en la toma de decisiones**, aunque en la práctica suele ser una cuestión de grado, donde el equilibrio depende de la capacidad de los actores civiles para imponer sus preferencias frente a los militares.

La literatura identifica cuatro pilares fundamentales para el control civil: **gobernanza democrática, mecanismos operativos de mando, contrapesos institucionales y la neutralidad política de las fuerzas armadas** (Kohn, 1997). Además, se subraya la necesidad de diferenciar entre el control civil de las fuerzas armadas y el control civil de la militarización (Levy, 2014), ya que este último se enfoca en regular discursiva y políticamente el uso de la fuerza, promoviendo el debate público amplio y deliberativo sobre su legitimidad.

En su dimensión práctica, el documento examina las instituciones de control en los países del Consorcio. Se observa que, aunque todos cuentan con estructuras formales de control y supervisión (ministerios de defensa, comisiones legislativas, sistemas judiciales), su eficacia varía significativamente. **Chile** destaca por reformas que fortalecen el control civil, como la eliminación del rol político de las fuerzas armadas en 2005 y la creación de un Ministerio de Defensa liderado por civiles. En contraste, **México** ha experimentado un retroceso, con reformas constitucionales que amplían las funciones militares en seguridad pública y debilitan las instancias de fiscalización.

Finalmente, el documento concluye que **el control civil efectivo requiere no solo marcos normativos sólidos, sino también instituciones autónomas, rendición de cuentas y una ciudadanía activa**. La militarización creciente en la región exige fortalecer mecanismos de supervisión y promover debates públicos sobre el uso de la fuerza, tal como propone Levy (2014). La experiencia comparada muestra que, sin una combinación de estos elementos, el control civil puede quedar reducido a formalidades, dependiendo de la voluntad política coyuntural en lugar de anclarse en principios democráticos duraderos.

Documento 5. Control social de las fuerzas armadas: marco teórico y experiencias desde la sociedad civil latinoamericana

El documento analiza el control civil de las fuerzas armadas en América Latina, centrándose en la **dimensión social**, que complementa las dimensiones política, institucional, legislativa y judicial previamente exploradas. Esta quinta dimensión, conceptualizada por Levy (2014) como

"control civil de la militarización", destaca la importancia de la participación ciudadana en la supervisión democrática de las fuerzas armadas. La sociedad civil, incluyendo movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y la academia, juega un papel clave en fomentar un debate informado y plural sobre la seguridad y la defensa, asegurando que el uso de la fuerza esté sujeto a mecanismos deliberativos e inclusivos.

La literatura especializada señala que las fuerzas armadas, por su naturaleza y razón de ser, desarrollan culturas institucionales divergentes de la sociedad civil, lo que puede generar una **brecha cívico-militar**. Esta brecha, analizada desde enfoques estructurales e ideacionales, refleja diferencias en valores, demografía y preferencias de política pública. Autores como Huntington (1957) y Janowitz (1960) debatieron si la convergencia debe darse mediante la adaptación de los militares a la sociedad o viceversa. La reducción de esta brecha es crucial para evitar riesgos como el militarismo o la erosión del control civil.

En América Latina, la militarización de la seguridad pública ha sido un fenómeno creciente, enfrentando resistencias desde la sociedad civil. En México, por ejemplo, colectivos como **#SeguridadSinGuerra** lograron impulsar la impugnación de la Ley de Seguridad Interior en 2018. Casos como Brasil, Chile y Colombia también muestran esfuerzos por monitorear violaciones a derechos humanos y exigir transparencia, destacando el papel de centros de investigación y redes de observatorios. Sin embargo, en contextos como El Salvador, el autoritarismo y las restricciones al espacio cívico propiciadas por el régimen de excepción han limitado la capacidad de control social.

Las conclusiones subrayan que el control social es un pilar fundamental para la democracia, pero enfrenta desafíos como la opacidad institucional, la estigmatización de la crítica o la falta de voluntad política. Para fortalecerlo, se requiere mayor acceso a información pública y participación ciudadana en políticas de seguridad. La experiencia regional demuestra que, pese a las múltiples adversidades, la sociedad civil puede generar contrapesos significativos, aunque su impacto depende de condiciones institucionales y democráticas más amplias.

Documento 6. Co-construyendo alternativas de seguridad para América Latina: el caso de la seguridad ciudadana

Frente al preocupante avance de la militarización y la securitización en las políticas de seguridad pública en América Latina, este documento plantea la necesidad de **co-construir un paradigma alternativo de seguridad**. En este contexto, se explora el potencial de la seguridad ciudadana como una alternativa democrática, centrada en los derechos humanos, la prevención del delito y la participación comunitaria.

El análisis conceptual revela la coexistencia de diversas visiones de la seguridad en la región: desde el enfoque vertical y centrado en el control de la **seguridad pública**, hasta la lógica geopolítica de la **seguridad nacional**, pasando por la ambiciosa, pero difusa **seguridad humana**. En este panorama, la **seguridad ciudadana** se perfila como un modelo alternativo, al poner en el centro la protección de derechos, la prevención y la participación social, por encima de la represión y el castigo. Sin embargo, su adopción ha sido desigual y, en muchos casos,

coexiste de forma contradictoria con prácticas autoritarias, evidenciando la resistencia al cambio dentro de las estructuras institucionales.

Entre los **principales obstáculos** identificados se encuentran la ausencia de sistemas confiables de información y estadísticas, la insuficiencia de recursos financieros y humanos, así como la persistencia de culturas institucionales fragmentadas y marcadamente punitivistas. A estos factores se suma la influencia de intereses privados que distorsionan el diseño e implementación de las políticas públicas, así como la capacidad de ciertos actores para apropiarse discursivamente del concepto de seguridad ciudadana, despojándolo de su contenido y reduciéndolo a una retórica vacía.

Pese a estos desafíos, el documento identifica **oportunidades clave** para avanzar hacia un cambio de paradigma, comenzando por el fortalecimiento de sistemas transparentes de evaluación y rendición de cuentas. Se enfatiza la necesidad de profesionalizar las instituciones civiles de seguridad, establecer controles democráticos estrictos sobre el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, y desarrollar intervenciones territorialmente focalizadas que combinen prevención social con justicia efectiva.

El análisis concluye que **la militarización, lejos de ser solución, agrava problemas estructurales** como las violaciones a derechos humanos y la erosión institucional. La seguridad ciudadana, aunque no exenta de limitaciones, representa una alternativa viable para construir políticas sostenibles, siempre que se aborden sus desafíos con voluntad política, evidencia empírica y participación ciudadana activa.

Finalmente, **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.

