

Fuerzas Armadas en México ¿misiones de adaptación o de evolución?*

Armed Forces in Mexico: Is it an adaptation or an evolution?

Arturo Villarreal Palos **
Jorge Alejandro Góngora Montejano ***
Francisco Antonio Ramírez Frausto ****

* Artículo científico postulado el 09/02/2025 y aceptado para publicación el 22/09/2025

** Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador Titular en el Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Investigador Nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Penal; de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho; y de la Academia Jalisciense de Ciencias, A.C.

arturo.villarreal@academicos.udg.mx, <https://orcid.org/0000-0001-6140-0997>

*** Doctor en Derecho por la Universidad de Guadalajara, México. Profesor Investigador Asociado en el Departamento de Ciencias Penales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.

jorge.gongora9389@academicos.udg.mx, <https://orcid.org/0009-0000-5401-6911>

**** Maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara, México. Estudiante del Doctorado en Derecho del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México.

francisco.ramirezfrausto@udg.mx.; framirezaf16@gmail.com , <https://orcid.org/0000-0002-5745-7218>

RESUMEN

La constante histórica de la militarización no es un proceso ajeno a la realidad por la que atraviesa el Estado mexicano; son varios los factores que se interrelacionan, se destaca la decisión impulsada durante los sexenios anteriores de combatir al crimen organizado con las fuerzas armadas, pero ante la carencia de resultados contundentes, se ha ampliado el rol y misiones de las instituciones castrenses, al grado de convertirlo en una actividad permanente.

Se puede afirmar que no solo dentro del discurso político, sino también en la ejecución de políticas públicas, la militarización se implementa como un eje altamente legitimado para combatir amenazas tradicionales y no tradicionales, poniendo de relieve que los Derechos Humanos son un blanco vulnerable ante la militarización de la vida pública o la civilización de las fuerzas armadas.

ABSTRACT

The historical trend of militarization is parallel to the reality of the Mexican state; several factors are interrelated, notably the decision taken by previous governments to combat organized crime with the armed forces. However, given the lack of results, the role and mission of the military institutions have expanded to the point of becoming a permanent way to fight any threat.

Militarization is implemented not only as a political discourse but as a public policy. The participation of the armed forces has been legitimized as necessary to combat traditional and non-traditional circumstances. Human Rights are not considered and are discarded by allowing the military's involvement in public life, changing the course of civilization.

PALABRAS CLAVES

Misiones, Fuerzas armadas, México

KEYWORDS

Missions, Armed forces, Mexico

SUMARIO

Introducción.

Fórmula de la militarización-militarismo: conceptos ambiguos.

Reorganización de la seguridad nacional y de la seguridad pública.

Conclusiones.

Fuentes Consultadas.

Introducción

La participación de elementos de las fuerzas armadas mexicanas en tareas de seguridad pública no es un tema nuevo, de algún modo han estado presentes desde los inicios del México independiente. Sin embargo, esta participación, de corte más bien tangencial en el pasado, fue volviéndose cada vez más sistemática y cotidiana con el paso del tiempo.

A la fecha, esta intervención se encuentra regulada al máximo nivel normativo, a partir de la reforma al artículo 21 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024, la cual estableció que:

La Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia.

Llegar a este punto fue un proceso paulatino, que inició al amparo del artículo 89, en su fracción VI, que faculta al presidente de la República para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea [y ahora también de la Guardia Nacional] para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Con base en esta facultad, se involucró al ejército en algunas tareas de seguridad pública, como fue el caso de la llamada la Operación Cóndor, que se desarrolló en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado en los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, donde se decomisaron -entre otros- 100 toneladas de marihuana.¹

Posteriormente, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se sustentó en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estableció que la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de la época, no violaba la Constitución, en tanto el Consejo Nacional de Seguridad Pública era una instancia consultiva, y que el ejército, la fuerza aérea y la armada, sí podían participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiriera suspender las garantías, siempre y cuando ello obedezca a la solicitud expresa de las autoridades civiles.²

No obstante, siempre se tuvo claro que esa participación debería ser considerada como transitoria, por lo que en marzo de 2019 se llegó a una situación de consenso al crearse la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, si bien en los transitorios se previó que durante los cinco años siguientes (luego ampliados a nueve) y en tanto la Guardia Nacional desarrollaba su estruc-

1 RAMÍREZ, Ernesto, "Qué es la Operación Cóndor o el primer pacto entre el narco y policías de México", Infobae, México, 30 de noviembre de 2023, <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/30/operacion-condor-o-el-primer-pacto-narco-policias-de-mexico/>

2 Al respecto, véanse las siguientes jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 1) *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES*, Tesis: P/J. 36/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Abril de 2000. 2) *EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)*, Tesis: P/J. 38/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Abril de 2000. 3) *SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL*, Tesis: P/J. 39/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Abril de 2000.

tura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Este proceso, culminó con la reforma constitucional de 2024, que institucionalizó la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública –en este caso en materia federal–, señalando con claridad que la Guardia Nacional era una “...fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional...”, aun cuando con ello se evidencia que se incumplen compromisos internacionales, sobre todo los relativos a derechos humanos y al uso de fuerza, específicamente a lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Alvarado Espinoza y otros, en cuanto a que el Estado puede emplear el uso de la fuerza de manera legítima y que todo empleo de la misma que no sea estrictamente necesario, constituye un atentado contra la dignidad humana; y factor de suma importancia:

(...) el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;*
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;*
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y*
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.³*

Ahora bien, la potencial amenaza contra los derechos humanos es proporcional al número de elementos castrenses participando en tareas de seguridad pública, ya que su formación y preparación está predominantemente orientada hacia escenarios de conflictos armados, en donde el orden normativo es el del derecho internacional humanitario, que contempla los métodos y medios de hacer la guerra y la protección de los no combatientes y no necesariamente a la preservación de los derechos humanos como en tiempos de paz.

En cuanto a la interrogante de ¿qué tan grande es la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública?, un informe de mayo de 2023 indicó que en ese momento se contaba con 59,217 elementos de las fuerzas armadas participando en tareas de despliegue y operaciones de seguridad pública,⁴ a los que debían sumarse los 120,000 elementos de la Guardia Nacional que en ese entonces se tenían y que ahora alcanzan un número aproximado de 150,000.

De otra parte, los esfuerzos realizados en México para dejar las tareas de seguridad pública federal en manos de las fuerzas armadas bajo el argumento de combatir más eficazmente al crimen organizado y evitar la corrupción de las corporaciones (lo cual no necesariamente ha ocurrido), parece ir a contracorriente con la tendencia internacional.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 182.

4 Véase: Gobierno de México, *Primer Informe semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública*, mayo de 2023, Disponible en Internet [20/03/2025]: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31/assets/documentos/Primer_Informe_Fuerzas_Armadas_SP.pdf#page=31.12

Del análisis realizado en 2019 en 200 países del mundo, que incluyó a los 193 Estados miembros de la ONU, así como al Vaticano, Palestina, Taiwán, Hong Kong, Macao, Kosovo y Puerto Rico, que si bien no son soberanos sí tienen administración independiente de su policía nacional, el resultado fue que en 134 países la seguridad es completamente civil, a través de una Policía Nacional o cuerpo afín. En 16 países, las tareas de seguridad se comparten entre un cuerpo civil como la Policía Nacional y uno militarizado como una Gendarmería, aunque la mayor parte de las tareas se reservan a la autoridad civil. Mientras que en 17 países las tareas de seguridad se llevan a cabo de forma concurrente por un cuerpo con mando civil y uno con mando militar; y, por último, en 33 países, las corporaciones de seguridad tienen un mando primordialmente militar o esquemas militares de operación.⁵

El estudio concluye que el modelo propuesto para México no es equivalente al de Francia o España, porque en dichos casos siguen contando con una Policía Nacional de corte civil, que se encarga de la mayor parte de las tareas de seguridad y que tampoco es comparable con los modelos de Italia o Chile, porque a pesar del papel central de los Carabineros, en estos países también actúa de forma concurrente la policía civil. De esa manera, el modelo propuesto se parece más al que tienen países como Colombia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Tailandia, Yemen, Angola, Nicaragua, Camboya, Kazajistán, Eritrea, Irán, Vietnam, Chad o Siria.⁶

El ejercicio de análisis tiene como propósito evaluar la política de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ante los escenarios de violencia y crisis institucional, así como su despliegue (misiones) ante amenazas tradicionales y no tradicionales, bajo la hipótesis de si esas misiones representan un eje de adaptación frente la transformación de las amenazas o son realmente un eje que ha evolucionado hacia una perspectiva diferente de política en materia de seguridad pública y seguridad nacional, concluyendo que más que evolución, las misiones actuales de las fuerzas armadas son de adaptación ante amenazas tradicionales y no tradicionales, amenazas híbridas y ante el accionar de agentes no estatales con alto poderío económico y en armamento.

Fórmula de la militarización-militarismo: conceptos ambiguos

Es evidente que la violencia y la inseguridad han sido dos fenómenos latentes que han deteriorado el país y sus instituciones, por lo menos en las últimas dos décadas; la política en materia de seguridad a lo largo de los últimos cuatro sexenios ha sido de claroscuros, pues en momentos el accionar ha sido bajo un esquema de mano dura sumamente reactivo; aunado a que este tipo de fórmula si bien no es nueva –basta con voltear a ver las experiencias previas en Latinoamérica– tiene un amplio margen de aceptación ciudadana, debido a que el aparato militar es el que ha podido “contrarrestar” los efectos de la violencia y a la inseguridad comúnmente derivadas de la delincuencia organizada.

Asimismo, es indudable que este tipo de fórmula sea la ruta idónea para la erosión al Estado de derecho dejando vulnerables los derechos humanos, debido a que los agentes no estatales conocidos como integrantes de células delictivas o de delincuencia organizada, son vistos como un enemigo a liquidar de acuerdo a la formación castrense, en otras palabras, los

5 Vid. SÁNCHEZ VALDÉS, Víctor Manuel, “Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando?”, Revista Nexos, México, Enero 7 de 2019, <https://seguridad.nexos.com.mx/seguridad-publica-en-el-mundo-quien-esta-al-mando/>

6 Ibidem.

encargados de ejecutar una serie de acciones que desencadenan severos estragos de violencia, son el blanco a eliminar por parte de las fuerzas armadas.

De acuerdo a lo señalado con Mark Ungar, a medida que una clase media en crecimiento convierte a los países latinoamericanos en mercados de consumo y puntos de transbordo, la militarización que apela simultáneamente a las exigencias de mano dura y a la represión del malestar social, aparece como una tendencia particularmente popular;⁷ ante la desestabilización de la seguridad en sus diversas dimensiones por parte de esos agentes no estatales, obliga al gobierno a adoptar medidas drásticas.

En algunos casos al ejecutar este tipo de política, puede implicar dos escenarios: uno, donde sea el componente militar —entiéndase Ejército y/o Marina— quien haga frente a las amenazas de los agentes no estatales; y escenario dos, donde sea una institución de corte civil, pero de adiestramiento militar la que contrarreste las amenazas. Por tanto, en cualquiera de los escenarios, la presencia militar o cuasi-militar será una constante.

En este tenor, estos dicotómicos conceptos, militarización y militarismo, si bien están relacionados, son diferentes entre sí. Inicialmente, la militarización se refiere a un proceso de cambio isomorfo,⁸ en el cual se migran funciones y atribuciones que son originariamente civiles hacia el instrumento militar, tales como la investigación de delitos, determinadas áreas de la administración pública federal tales como el control de puertos y aduanas, la administración aeroportuaria y por antonomasia, la seguridad pública. Esto trae como consecuencia un debilitamiento de las instituciones civiles, causando un detrimento de las relaciones cívico-militares y “un escenario altamente riesgoso para los derechos humanos, el Estado de derecho y la institucionalidad democrática”.⁹

Como ejemplo de lo anterior, se tiene en México la presencia militar en áreas ajenas a su competencia y atribuciones bajo un esquema de alta legitimidad y respaldo ciudadano, pero también de que la presencia militar se da en gran medida porque las fuerzas armadas se encuentran sujetas a lo que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal; esto es, al poder político, por lo que se ven destinadas en tareas como la contención migratoria, la construcción de infraestructura estratégica.¹⁰ así como patrullajes marítimos, operaciones de rescate y de búsqueda y algunas acciones encaminadas a procurar y consolidar la paz. Cabe mencionar que dichas funciones han sido transferidas mediante una serie de Decretos emanados del Poder Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo primero, enumera las misiones que desplegarán aquellas, a saber:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*
- II. Garantizar la seguridad interior;*
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;*
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;*

7 UNGAR, Mark, *Networks of Criminality: The State and Crime Policy in Contemporary Democracy*, Revista Desafíos, Universidad del Rosario, Bogotá, p. 306.

8 MORALES ROSAS, Sabina y PÉREZ RICART, Carlos A., “La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México”, *Revista Colombiana de Sociología*, 2015, p. 87.

9 MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, “Fuerzas Armadas registran empoderamiento económico sin precedentes; MUCD advierte de riesgos a la democracia”, Portal MUCD, 2024, <https://www.mucd.org.mx/2024/03/fuerzas-armadas-registran-empoderamiento-economico-sin-precedentes-mucd-advierte-de-riesgos-a-la-democracia/>

10 BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, En: R. BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa, *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México: Friedrich-Ebert-Stiftung-CASEDE, 2021, pág. 16.

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Se desprenden, entonces, tres coyunturas a partir de las misiones originarias señaladas en la legislación citada; en primer lugar, no hace referencia a la colaboración o coadyuvancia en materia de seguridad pública, lo más “cercano” es la garantía a la seguridad interior. Sin embargo, seguridad interior es un concepto que abona aún más a la complejidad de la militarización-militarismo. Si el Estado emplea a las Fuerzas Armadas en tareas que no son propias a su accionar y más aún, las destina a control interno, es la cara directa de la militarización.¹¹

Siguiendo los conceptos de Abigail Hall y Christopher Coyne, la militarización puede manifestarse a través de dos vías: 1) directa, cuando fuerzas militares son desplegadas para participar en labores de control interno; e 2) “indirecta, la cual se asocia a marcos institucionales en los que las policías civiles adquieren de manera paulatina características militares, entre las que están estrategias de armamento y táctica”.¹²

En este orden de ideas, una segunda coyuntura se palpa cuando las fuerzas armadas ejecutan una visión reciclada de funcionalidad operativa, posicionado a elementos militares en retiro o en activo en puestos de decisión en materia de seguridad pública, deteriorando la relación cívico-militar y normalizando la presencia militar en las calles; y finalmente una tercera coyuntura es la creación y ejecución de una institución híbrida y muy controversial: la Guardia Nacional.

El militarismo, por su parte, representa un eje ideológico que implica la reproducción de elementos pragmáticos propios de las fuerzas castrenses. De acuerdo con Javier Barcelona Llop el análisis del militarismo en general implica “el origen histórico de la profesión militar, esto es, el nacimiento de la especialización en el mando de la violencia organizada”,¹³ y es que el militarismo si bien es un concepto diferente a la militarización, aquel se refiere estrictamente a la aplicación pura de la plantilla del pensamiento castrense en una sociedad plural.

Siguiendo la idea de Llop, que a su vez cita a Huntington, para que el ejercicio de la guerra pueda equipararse a cualquiera de las demás profesiones, se requiere la siguiente tríada de elementos: “1) la capacidad militar o experiencia en la dirección del manejo de la violencia; 2) la responsabilidad, vinculada a la seguridad militar de quien pudiera ser considerado «cliente» del soldado profesional: la sociedad, y 3) el corporativismo o conciencia de constituir, o formar parte de, una unidad social autónoma”.¹⁴

El militarismo es entonces considerado como la “exaltación, promoción, reproducción e institucionalización de los valores, atributos y formas militares en la vida pública”.¹⁵ En México, la militarización/militarismo puede comprenderse de una forma más dinámica por la progresiva injerencia hacia otras esferas, específicamente la civil, lo cual ha generado debates en diversos espacios en torno a la militarización y al militarismo, así como sus efectos, con-

11 MÉXICO EVALÚA, “La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2024, p. 5.

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/07/laotramilitarizacion-documentocompleto.pdf>

12 HALL, Abigail R. y COYNE, Christofer J. “The Militarization of U.S. Domestic Policing”, George Mason University, Department of Economics, Working Paper No. 12-50, Virginia, Estados Unidos, 2013, p. 5.

13 BARCELONA LLOP, Javier, “Profesionalismo, Militarismo e Ideología Militar”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Gobierno de España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 51, mayo-junio de 1986, p. 136.

14 Ibidem

15 SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y Militarismo en México”, Cooperación Española-Análisis Carolina, 2022, pág 1, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf>

secuencias y las nuevas dimensiones que incorporan (economía, medio ambiente, desarrollo) en detrimento de la dimensión tradicional (militar/defensa), y también en detrimento de las instituciones de corte civil y de las relaciones cívico-militares.¹⁶

Por lo tanto, el militarismo privilegia y sobrepone a los valores castrenses tanto sus estructuras como sus métodos, llevando a la sociedad a normalizar la presencia militar en áreas no comunes a su naturaleza y en virtud a esa preponderancia de la ideología militar se puede pensar que es la respuesta a todos los problemas públicos,¹⁷ comenzando por la inseguridad, la violencia y la impunidad; en este orden de ideas, el amplio respaldo popular y la gran aceptación ciudadana que tienen las fuerzas armadas ha hecho que esa estructura de disciplina, de eficiencia y de incorruptibilidad sea perfilada para ser aplicada en otras áreas completamente ajenas a sus funciones castrenses y se obtengan los mismos resultados.

Lo anterior supone una aseveración preocupante porque como ya se mencionó, erosiona el Estado de derecho, la relación cívico-militar y revierte los procesos democráticos poniendo de relieve también afectaciones directas a Derechos Humanos debido a la permanencia de las fuerzas armadas en las calles. Es así como la naturaleza de las fuerzas armadas está demarcada si por el militarismo, pero también en la ejecución de la militarización. Lo que es un hecho, es que, las Fuerzas Armadas no retornarán a los cuarteles, ya que son muchas las disposiciones que ahora les facultan para realizar labores de administración y de seguridad pública.

En síntesis, la militarización implica que la estructura del instrumento militar es destinada a realizar labores que no son de su competencia o bien, que, por su naturaleza, deben ser realizadas por instituciones civiles y el militarismo se refiere a la influencia ideológica impulsada por la estructura y métodos castrenses hacia la colectividad.

Reorganización de la seguridad nacional y la seguridad pública

Cada inicio del gobierno federal, uno de los ejes centrales que genera controversia son las personas que encabezarán las instituciones militares –Secretaría de la Defensa Nacional (SE-DENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y más recientemente Guardia Nacional (GN)- y las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

La sociedad mexicana ha normalizado la presencia de los militares en las calles bajo la justificación de mayor seguridad o menor incorruptibilidad, a contrario sensu de lo que sucede con las corporaciones de corte civil que de acuerdo a cifras de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE 2023) el principal problema que se reporta entre personas de 18 años y más es la inseguridad, con un 67.2% seguida del aumento de precios 38.3% y la escasez de agua con un 31.9%.¹⁸

Asimismo, en el rubro de percepción de desempeño, la población de 18 años y más identifica a la Marina como la institución más confiable con un 89.2%, seguida del Ejército con un 83.1% y la Guardia Nacional con un 80.8%, poniendo de relieve que instituciones como las Policías Estatales con un 44.9%, la Policía de Tránsito 39.6% y los Ministerios Públicos y/o Fiscalías Estatales con un 38.6%, son las instituciones que menor confianza en el desempeño generan.

16 VERDES-MONTENEGRO ESCÁNDEZ, Francisco J., "La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región", España, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, núm.14, 2ª época, p. 6.

17 Lisa Sánchez y Gerardo Álvarez, op. cit., p. 8.

18 INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2023, Ciudad de México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_cdmx.pdf

Con lo anterior, se evidencia no solo la confianza en las instituciones castrenses, sino también que, ante las crisis de violencia e inseguridad, el Estado mexicano ha apostado por políticas de “mano dura” y la sociedad en respuesta, ha aceptado con un amplio margen, que esas medidas extraordinarias representan la ruta idónea para contrarrestar los efectos negativos de las complejas redes que detonan violencia e inseguridad.

La reorganización de estos dos grandes conceptos es imperante y de suma importancia, pero también representa serios desafíos comenzando por la mutación de las amenazas y de los agentes no estatales, que por lo menos en México, han puesto en jaque a las instituciones de corte civil y se han visto imposibilitadas para enfrentarles, por ello, se recurre a las fuerzas armadas como institución con alto poderío letal para aminorar efectos.

En primer lugar, se sitúa al desafío de la coordinación interinstitucional, la gran multiplicidad de agentes y de agencias especializadas en los tres niveles de Gobierno hace que la coordinación y colaboración se vea obstaculizada. Máxime si existen escenarios donde la irregularidad administrativa es una constante, ya que, si se centra la atención, por ejemplo, en lo que fue la creación de la Guardia Nacional, se puede aseverar que inició como una mixtura entre la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval, dejando entrever un desorden en el origen de las vacantes y en la cadena de mando de sus integrantes.¹⁹

En segundo lugar, el finísimo equilibrio en la implementación de este tipo de política y los Derechos Humanos ha generado mucho debate en torno al factor que debe privilegiarse más, si la “mano dura” para enfrentar las amenazas, o la salvaguarda de los derechos y libertades humanas; este debate expande sus horizontes si se visibilizan que algunas conductas cometidas por el componente militar como las desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias o bien, el hecho de que se ha documentado la colusión de elementos de la Guardia Nacional con criminales para traficar migrantes en México.²⁰

Resalta, entonces, que la reorganización representa una arista importante, que debe partir del arquetipo constitucional que se establece para la actuación de las fuerzas armadas y que, términos de la reforma constitucional de septiembre de 2024, es el siguiente:

I. Artículo 13. (...) “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

II. Artículo 21. “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia... (...) La Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia”.

III. La Constitución dispone una serie de restricciones a los integrantes de las fuerzas armadas para desempeñarse en cargos civiles o ser elegido en algún cargo de elección popular. Estas incompatibilidades están establecidas en la fracción IV del artículo 55 y fracción V del artículo 82.

19 HERNÁNDEZ OJEDA, Víctor Antonio, “Escenarios para la reorganización de la seguridad pública en México”, México, Revista Nexos, julio de 2024.

20 LINDERER, Scarlett y SÁNCHEZ, Iván, “La GN se colude con criminales para traficar migrantes en México”, México, Bajo la Bota. Políticas migratorias que matan, Fundación para la justicia, 18 de abril de 2024, <https://bajolabota.com/la-gn-se-colude-con-criminales-para-traficar-migrantes-en-mexico/>

IV. En el artículo 89 fracciones IV, V, IV y VII se dispone que el Presidente de la República puede:

- a) “Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.
- b) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, con arreglo a las leyes.
- c) Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- d) Disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley”.

V. Y, por último, el artículo 129 que determina que “en tiempos de paz ninguna autoridad militar podrá ejercer más funciones que las que tenga asignadas en la Constitución y en las leyes que de ella emanen”.

VI. En este sentido, la Suprema Corte emitió una serie de posicionamientos, en específico las jurisprudencias que citamos al inicio de este trabajo, en el sentido de que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea pudieran intervenir sin contravenir la Constitución, en labores de auxilio a las autoridades civiles en materia de seguridad pública, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia.

En este orden ideas, durante el sexenio que recién concluyó (2018-2024) se pudieron materializar situaciones de ensayo-error: la Guardia Nacional, el traslado de funciones administrativas y de corte civil a las fuerzas armadas y la lucha contra el crimen organizado, entre otros, lo que ha propiciado una mayor injerencia del componente militar en otras esferas ajenas a su naturaleza. Más aún, en el sexenio anterior más de 200,000 homicidios, siendo, pues, uno de los más violentos y dejando en entredicho el accionar de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

La reorganización de la seguridad nacional y de la seguridad pública, implica una reorganización institucional y también una visión consolidada a futuro que trastocará cuando nueve estructuras en México:

- I. El Consejo de Seguridad Nacional.
- II. La Secretaría de la Defensa Nacional.
- III. La Secretaría de Marina.
- IV. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- V. La Guardia Nacional.
- VI. El Centro Nacional de Inteligencia.
- VII. La Fiscalía General de la República.
- VIII. Policías Estatales.
- IX. Fiscalías Estatales.

Al presentar la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de México el 8 de octubre de 2024, la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, Claudia Sheinbaum Pardo, señaló que la estrategia se basa en cuatro ejes: Atención a las causas; consolidación de la Guardia Nacional;

fortalecimiento de la inteligencia e investigación con la creación de un nuevo Sistema Nacional de Inteligencia; así como la coordinación con las entidades federativas, calificando como una virtud la adhesión de la Guardia Nacional (GN) a la Secretaría de Defensa (SEDENA), ya que derivado de ello sus elementos tienen acceso a los servicios de seguridad social del Ejército y cuentan con una capacitación que fortalece sus capacidades como institución de seguridad.

Lo anterior evidencia, por una parte, que es clara la decisión del gobierno mexicano de seguir avanzando por el camino de la militarización de la seguridad pública, sin importar que ello contravenga los tratados internacionales en materia de derechos humanos signados y la interpretación que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, por la otra que es patente el trato desigual que se da a las corporaciones policiales de carácter civil, las cuales no cuentan con una capacitación que fortalezca sus capacidades como instituciones de seguridad y, en muchos casos, tampoco tienen acceso a los servicios de seguridad social.

No obstante, las políticas del Gobierno Federal parecen avanzar paralelamente hacia la mejora las capacidades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Federal para dotarla de instrumentos jurídicos que permitan su participación en la investigación de delitos, además de coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia en Materia de Seguridad Pública y encabezar las acciones conjuntas entre los tres órdenes de gobierno en la materia según lo anunciado por la Presidencia de la República en la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 21 Constitucional en el mes de noviembre de 2024, lo que podría significar al menos un avance civil de la coordinación de las tareas de seguridad pública.

Finalmente, y con todo lo anterior, se puede hacer patente que las misiones de las fuerzas armadas en México tienden a la adaptación en cuanto a la ruta de trabajo que implemente la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, para de ahí en cascada, hacer las modificaciones ya descritas en las estructuras del conglomerado de seguridad nacional y de seguridad pública en México.

Conclusiones

Primera. Militarización y militarismo son elementos que se entrelazan y fortalecen entre sí; se trata entonces de dos conceptos estrechamente vinculados, pero que ambos proyectan severas afectaciones a los Derechos Humanos, a la seguridad ciudadana y a las instituciones de corte civil.

Segunda. Se puede apreciar que desde 2018 las fuerzas armadas mexicanas han adquirido paulatinamente mayor injerencia política, mayor presupuesto económico y se les han destinado el resguardo de ciertas áreas estratégicas, lo cual se ve reflejado a diario, por lo que se podría aseverar que se ha llevado la terminología militarización/militarismo a una nueva dimensión, aderezada con la realidad mexicana.

Tercera. El esquema de acción-intervención de las fuerzas armadas debe ser siempre bajo los lineamientos que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es decir, extraordinaria, subordinada, regulada y fiscalizada, esto en virtud de la capacidad letal que destinan. Por lo tanto, el enfoque de seguridad nacional y seguridad pública debe ser modificado en razón a los planteamientos mencionados.

Cuarta. Es un hecho que las fuerzas armadas en México enfrentan problemas traducidos en amenazas tradicionales y no tradicionales, por lo que la reorganización de las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública, son un imperativo para evitar futuros problemas

tanto administrativos como en la cadena de mando y en este sentido, evitar situaciones de impunidad o de responsabilidades como producto de la fiscalización y/o rendición de cuentas.

Quinta. Más que evolución, las misiones actuales de las fuerzas armadas son de adaptación ante amenazas tradicionales y no tradicionales, amenazas híbridas y ante el accionar de agentes no estatales con alto poderío económico y en armamento que, a lo que se supedita el componente militar es auxiliar al mantenimiento del orden y paz públicas.

Sexta. La adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional y la conceptualización de sus elementos como miembros de las fuerzas armadas, es contraria a las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que se enfrenta un escenario de incumplimiento de las sentencias de dicho órgano internacional, que, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son obligatorias, además de constituir la infracción de las obligaciones internacionales suscritas por México, lo que tarde o temprano contribuirá al deterioro del Estado de derecho en nuestro país y al menoscabo de su imagen en el exterior.

Fuentes de información

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 182.

BARCELONA LLOP, Javier, “Profesionalismo, Militarismo e Ideología Militar”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Gobierno de España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 51, mayo-junio de 1986.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, En: R. BENÍTEZ MANAUT, Raúl y GÓMEZ SÁNCHEZ, Elisa, *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México: Friedrich-Ebert-Stiftung-CASEDE, 2021.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Primer Informe semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública*, mayo de 2023, Disponible en Internet [20/03/2025]: [https://infosen.senado.gob.mx/sgps/gaceta/65/2/2023-05-31](https://infosen.senado.gob.mx/sgps/gaceta/65/2/2023-05-31/1/assets/documentos/Primer_Informe_Fuerzas_Armadas_SP.pdf#page=31.12)

1/assets/documentos/Primer_Informe_Fuerzas_Armadas_SP.pdf#page=31.12

HALL, Abigail R. y COYNE, Christofer J. “The Militarization of U.S. Domestic Policing”, George Mason University, Department of Economics, Working Paper No. 12-50, Virginia, Estados Unidos, 2013.

HERNÁNDEZ OJEDA, Víctor Antonio, “Escenarios para la reorganización de la seguridad pública en México”, México, Revista Nexos, julio de 2024.

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (EN-UIPE) 2023, Ciudad de México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_cdmx.pdf

LINDERO, Scarlett y SÁNCHEZ, Iván, “La GN se colude con criminales para traficar migrantes en México”, México, Bajo la Bota. Políticas migratorias que matan, Fundación para la justicia, 18 de abril de 2024, <https://bajolabota.com/la-gn-se-colude-con-criminales-para-traficar-migrantes-en-mexico/>

MÉXICO EVALÚA, “La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones estatales de seguridad pública en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2024, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/07/laotramilitarizacion-documentocompleto.pdf>

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, “Fuerzas Armadas registran empoderamiento económico sin precedentes; MUCD advierte de riesgos a la democracia”, Portal MUCD, 2024, <https://www.mucd.org.mx/2024/03/fuerzas-armadas-registran-empoderamiento-economico-sin-precedentes-mucd-advierte-de-riesgos-a-la-democracia/>

MORALES ROSAS, Sabina y PÉREZ RICART, Carlos A., “La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México”, *Revista Colombiana de Sociología*, 2015.

RAMÍREZ, Ernesto, “Qué es la Operación Cóndor o el primer pacto entre el narco y policías de México”, Infobae, México, 30 de noviembre de 2023, <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/30/operacion-condor-o-el-primer-pacto-narco-policias-de-mexico/>

SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y Militarismo en México”, *Cooperación Española-Análisis Carolina*, 2022, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf>

SÁNCHEZ VALDÉS, Víctor Manuel, “Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando?”, *Revista Nexos*, México, enero 7 de 2019, <https://seguridad.nexos.com.mx/seguridad-publica-en-el-mundo-quien-esta-al-mando/>

UNGAR, Mark, *Networks of Criminality: The State and Crime Policy in Contemporary Democracy*, *Revista Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario.

VERDES-MONTENEGRO ESCÁNDEZ, Francisco J., “La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región”, España, *Fundación Carolina*, *Documentos de Trabajo*, núm. 14, 2ª época.