

UN NUEVO VIRUS

Atribuciones adicionales para las Fuerzas Armadas



UN NUEVO VIRUS

Atribuciones adicionales para las Fuerzas Armadas



SÍNTESIS

Las Fuerzas Armadas (FFAA) mexicanas han sido utilizadas para realizar tareas de seguridad pública desde inicios del sexenio de Felipe Calderón. Esta decisión fue mantenida por Enrique Peña Nieto y reforzada por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador. A pesar de que tanto el Ejército como la Marina solicitaron un marco legal que les diera certidumbre en su actuación complementaria en tareas de seguridad pública desde 2007, no fue hasta la llegada de

AMLO que se llevaron a cabo las transformaciones legales necesarias para cumplir con las peticiones de las FFAA. Pero además de consolidar la militarización en el terreno de la seguridad, el presidente de México optó por agudizar un proceso de militarización de todo el país, al asignar a la SEDENA y a la SEMAR por lo menos 13 tareas nuevas que, en principio, corresponden a ramos administrativos del gobierno federal y que representan cantidades de dinero importantes.

LA NUEVA NORMALIDAD DE LAS FFAA EN MÉXICO

El Ejército se ha quejado en diversas ocasiones por las responsabilidades que se le han asignado en materia de combate al crimen organizado. Como respuesta, la SEDENA solicitó, desde la administración de Felipe Calderón, un marco jurídico que le permitiera llevar a cabo una serie de tareas que en los hechos ya realizaba de manera discrecional.¹ Enrique Peña Nieto le dio a las Fuerzas Armadas la Ley de Seguridad Interior que reglamentaba su actuación en temas de lo que entonces se llamó, como dice la propia ley y a decir de sus proponentes, “seguridad interior”, pero que a juicio de muchos especialistas eran tareas exclusivas de seguridad pública. A pesar de la aprobación de esta ley y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017,² la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional en noviembre de 2018.³

1 Noticia durante el sexenio de Calderón que da constancia a la solicitud <https://tinyurl.com/y6aspfk8>

2 Decreto por el que se expide la ley de Seguridad Interior en el DOF <https://tinyurl.com/y5epp8w3>

3 Documento que da constancia sobre la sesión pública 117 que habla sobre el decreto de inconstitucionalidad realizado por la SCJN <https://tinyurl.com/y37j5gka>

La llegada de AMLO al gobierno dio inicio a una serie de cambios constitucionales, legales e institucionales importantes que tocaron a las FFAA. A pesar de que López Obrador había prometido que el Ejército y la Marina debían ser retirados gradualmente de las actividades de seguridad pública, en noviembre de 2018, ya como presidente electo, incluyó en su Plan Nacional de Paz y Seguridad⁴ tanto la participación de la Fuerza Armada Permanente en tareas complementarias de seguridad pública, como la creación de la Guardia Nacional que, como se vio más tarde, está principalmente constituida por militares. El presidente no tardó mucho en dar revés a sus palabras y echar mano de las Fuerzas Armadas para combatir, o al menos retener, la conquista que ciertos grupos criminales hacen del territorio nacional. Mientras tanto, el titular del Ejecutivo Federal decidió dar una serie de prerrogativas tanto al Ejército como a la Marina. Estas prerrogativas se otorgaron a través de la transferencia de responsabilidades que le dan poder operativo a las FFAA y que a su vez implican la

4 Anexo del Plan Nacional de Paz y Seguridad de AMLO <https://tinyurl.com/yxo5upbh>

desaparición de instituciones civiles como la Policía Federal. Todo esto en conjunto parece conformar un proyecto de militarización ampliado de largo aliento que si bien no inició en este gobierno y constituye un proceso cíclico, se ha pronunciado recientemente.

Ya como presidente en funciones, López Obrador no solo legaliza y consolida la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública,⁵ sino que incrementa las obligaciones con las que deben cumplir para el Estado mexicano en materia de infraestructura, apoyo en política social y combate al crimen organizado. Entre las tareas que entran en la ampliación del catálogo de responsabilidades de la SEMAR y de la SEDENA están, al menos, las siguientes: en materia de infraestructura pública, la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles en la base militar de Santa Lucía, la construcción de 2,700 sucursales del Banco del Bienestar, la construcción de cuarteles para la Guardia Nacional, la remodelación de 32 hospitales abandonados, y la realización de 2 tramos del Tren Maya. En temas de seguridad nacional, el combate al huachicol, la implementación del plan de vigilancia en fronteras norte y sur, y el control de puertos y aduanas. En materia de política social,

⁵ <https://tinyurl.com/y7ru943g>

la distribución de fertilizantes y la vigilancia en la entrega de recursos de los programas sociales. En los hechos, el presidente le ha encomendado a las FFAA deberes que en algunos casos podrían incurrir en actos ilegales.

Las tareas que constituyen ilegalidades, violan derechos humanos e implican intromisiones competenciales, son:

la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía y la implementación del plan de vigilancia en las fronteras mexicanas para detener migrantes.

Para el proyecto aeroportuario se destinarán, en total, 82 mil 136 millones de pesos.⁶ El megaproyecto estará a cargo de la SEDENA, lo cual puede constituir

⁶ Segundo informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.



Imagen: militares en la construcción del aeropuerto Santa Lucía.
Foto: Cuartoscuro en <https://tinyurl.com/y297oj83/>

una falta legal, ya que en México no está permitido que una institución militar construya un aeropuerto civil y aunque el Presidente ha comentado que el aeropuerto también será militar, se sabe que la inmensa mayoría de los vuelos serán comerciales. El artículo 10 de la Ley de Aeropuertos establece que las concesiones de aeropuertos se otorgarán únicamente a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas e incluirán las actividades de administración, operación, explotación y, en su



Imagen: Guardia nacional impide cruce de migrantes. Foto: Hérika Martínez/AFP/Getty Images. En <https://tinyurl.com/y50s9qko>

caso, construcción. Asimismo, el artículo 10 bis de la misma ley obliga a la sociedad mercantil interesada a obtener un título de concesión y el artículo 11 aclara que las concesiones de aeropuertos se otorgarán mediante licitación pública⁷. Como se sabe, nada de esto ha ocurrido.

De igual manera, la implementación del plan de vigilancia en las fronteras mexicanas es resultado de presiones provenientes del gobierno estadounidense

⁷ <https://tinyurl.com/y459wuze>

se. Éste amagó con subir aranceles para productos mexicanos si el gobierno encabezado por López Obrador no disminuía drásticamente el flujo de migrantes irregulares provenientes, principalmente, del triángulo norte y con destino en Estados Unidos. Aunque la protección de las fronteras es un tema de seguridad nacional, la estrategia aplicada por el gobierno mexicano se basó, esencialmente, en la utilización de la Guardia Nacional y el Ejército para detener masivamente a los migrantes.⁸ Estas detenciones experimentaron un incremento del 99% entre 2017 y 2019 a nivel nacional. Mientras que en 2017 se reportaron 93 mil 846 detenciones, en 2018 fueron 131 mil 445 y en 2019 186 mil 750. Junio de 2019 es el mes con el récord histórico de detenciones, superando los 30 mil registros. Muchas de estas detenciones se dan en contextos que violan los derechos humanos de los detenidos, como lo informaron la CNDH y diversas organizaciones preocupadas por la protección de migrantes.⁹

8 Contención migratoria: lesiones a los derechos humanos, en La pandemia en México, la dimensión de la tragedia. Pp. 206-219. Disponible en: <https://tinyurl.com/y2cokxvn>

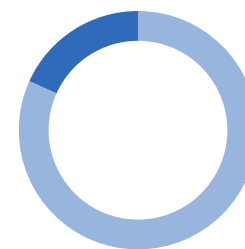
9 CNDH. Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención (2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybuz6vam>

LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA 4T

En conjunto, las Fuerzas Armadas realizan 13 actividades que en principio corresponden a otros ramos administrativos, en concreto a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Seguridad y Protección Ciudadana, Bienestar, Salud, Turismo y Gobernación. No se puede dejar de lado el hecho de que al ocupar al Ejército y a la Marina para diversas actividades que les corresponden a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, se sacrifican capacidades en las áreas que por ley les corresponden a las FFAA.

Entre las 13 actividades complementarias antes mencionadas, el gobierno mexicano destinará 61 mil 795 elementos de las FFAA, es decir al 22% de los miembros en activo. De ellos, se están destinando 54 mil 314 militares y 1,600 marinos para tareas de seguridad pública. En 2019, México contó con 358 mil 500 militares registrados y 277 mil en activo,¹⁰ por lo que los elementos destinados a las nuevas tareas de seguridad pública encomendadas por López Obrador representan el 15% del total registrado y el 19.6% de

10 <https://tinyurl.com/y357pfd5>



22% DE LAS FUERZAS
ARMADAS ACTIVAS
SE DESEMPEÑAN
EN 13 ACTIVIDADES
COMPLEMENTARIAS

los miembros activos. Vale la pena anotar que tanto Enrique Peña Nieto como Felipe Calderón dispusieron de menos elementos de las FFAA para tareas de seguridad pública que López Obrador para las nuevas tareas del Ejército y Marina. Peña Nieto movilizó a 54 mil 980 elementos para tareas de seguridad de un total de 383 mil 575 elementos registrados de los cuales 273 mil 575 estaban en activo. Por su parte, Felipe Calderón contó con 52 mil 807.

NÚMERO DE MILITARES REALIZANDO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

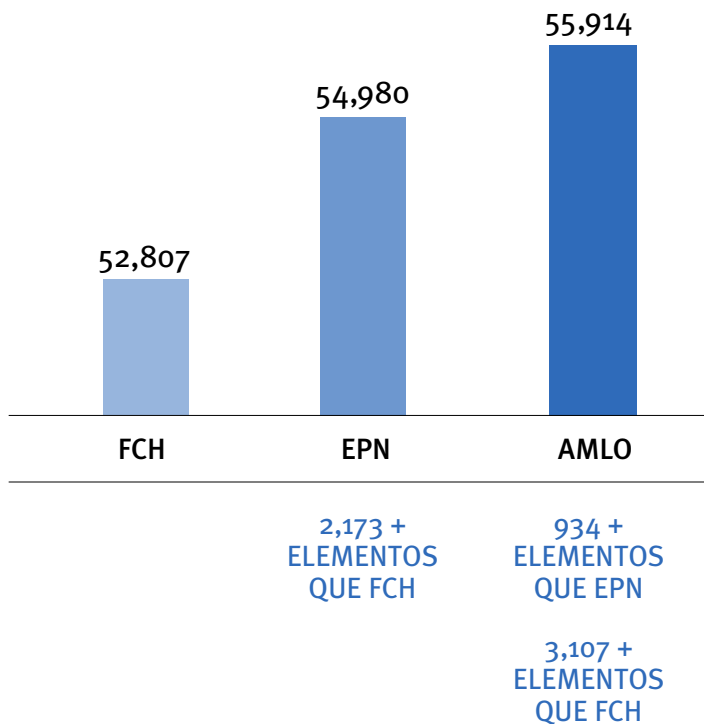


Imagen: El Presidente en segundo banderazo del tren maya en <https://tinyurl.com/y3ro5yyb>

Así como las tareas se han incrementado, el presupuesto para las FFAA en conjunto también ha tenido ampliaciones en un contexto de austeridad en el que muchas dependencias y órganos constitucionales autónomos han sufrido recortes. En 2020, a la SEDENA se le asignaron 94 mil 28 millones de pesos, es decir unos 87 mil 269.40 millones de pesos deflactados a enero de 2018, lo que representa un crecimiento real de 7.71% respecto a 2018. Es decir que este año recibió, en términos nominales, 13 mil 6 millones de pesos más que dos años atrás. Por su parte, la SEMAR pasó de recibir 31 mil 306 millones de pesos en 2018, a 33 mil 558 millones de pesos en 2020. Además, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, se contemplan 148 mil 34 millones para las Fuerzas Armadas y 35 mil 671 millones para la Guardia Nacional, un récord.

Además de los aumentos presupuestales que las FFAA han experimentado en los últimos dos años, las tareas a realizar por el Ejército y la Marina representan cantidades de dinero muy relevantes. Solo cinco de los proyectos de obra a su cargo: la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles, de las bases de la Guardia Nacional, de las sucursales del Banco del Bienestar, de hospitales y de dos tramos del Tren Maya, equivalen a 92 mil 978 millones de pesos en 2020, aunque los montos finales para cada obra aún no se conocen.

TABLA 1. PRESUPUESTO FUERZAS ARMADAS				
	2018	2019	2020	CLASIFICACIÓN
SEDENA	81,021,903,813	93,670,187,410	94,028,694,246	
SEMAR	31,305,775,196	32,083,375,192	33,557,785,594	No disponible
GN	No Aplica	Debido a que los recursos de la GN provinieron de la Policía Federal, la SEDENA y la SEMAR, no se tiene claridad del monto con el que contó.	29,000,000,000	No disponible
PF	27,571,928,196	26,233,830,213	448,740,461	Proyecto Tren Maya

Fuente: elaboración propia con información de PEF 2018,2019, 2020 y PPEF 2021.

TABLA 2. COSTOS DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA A REALIZAR POR LAS FFAA (MILLONES DE PESOS)

MONTO 2020	CLASIFICACIÓN	MONTO TOTAL	CLASIFICACIÓN
Aeropuerto Felipe Ángeles			
82,136	Construcción del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL)	82.136	
Hospitales			
35.5	Hospitales	No disponible	No disponible
Construcción de bases para la Guardia Nacional			
8,566	Construcción de instalaciones para apoyar las tareas de seguridad pública	No disponible	No disponible
Tren Maya			
1,006	Estudios de Pre-inversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya	156	Proyecto Tren Maya
248.4	Estudios de Pre-inversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya		
949	Adquisición y acondicionamiento de vía férrea entre Palenque y Campeche		
Sucursales del Banco del Bienestar			
35.5	Construcción de sucursales del Banco del Bienestar en diversos estados de la República.	No disponible	No disponible
22.2	Construcción de 10 sucursales del Banco del Bienestar en la República Mexicana.	No disponible	No disponible
TOTAL			
92,978.2	— —	No disponible	— —

Fuente: elaboración propia con información del segundo informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

Más allá de que el dinero provenga de otras dependencias, el ejercicio del presupuesto parece estar a cargo de los militares. Si al presupuesto formal del Ejército y la Marina se le suman el monto de la Guardia Nacional, constituida en su mayoría por militares, y los montos que este año fueron asignados para realizar los avances de los proyectos de infraestructura incluidos en la Tabla 2, se alcanzan los 249 mil 585 millones de pesos. Vale la pena recalcar que las fuerzas armadas no se han caracterizado por su espíritu de transparencia y rendición de cuentas. De hecho, después de la interposición de 150 amparos por parte del colectivo #No más derroches, la SEDENA decidió reservar por cinco años la información relativa a la construcción del aeropuerto de Santa Lucía argumentando que es un tema de seguridad nacional. Al igual que esta tarea, no se tiene claro a quiénes reportará el Ejército las diversas actividades que se le encomendaron.

El argumento que el jefe del Ejecutivo Federal ha ocupado en reiteradas ocasiones para justificar tal cantidad de responsabilidades asignadas a las FFAA, es que éstas podrán terminar con la corrupción que existía en esas áreas y, por tanto, se obtendrían ahorros relevantes. Tanto así que incluso ha colocado a miembros de las FFAA en activo en posiciones civiles,

El ejercicio del presupuesto del Ejército y la Marina, así como de la Guardia Nacional parece estar a cargo de los militares, y asciende a 249 mil 585 millones de pesos.

Las fuerzas armadas no se han caracterizado por su transparencia y rendición de cuentas.



Imagen: El Presidente en la inauguración de la Guardia Nacional. Foto: Alfredo Estrella/Agence France-Presse — Getty Images. En <https://tinyurl.com/y6gynnx3>

como el caso del almirante Romel Eduardo Ledezma Abaroa quien desde el 2 de septiembre fue designado como titular de la Dirección de la Administración Portuaria Integral de Veracruz, al reemplazar a un civil, o del general de División, Jens Pedro Lohmann Iturburu, nombrado nuevo titular de la Dirección de Administración y Finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Pero más allá de que el Presidente no esgrima argumento alguno para sostener tal aseveración, los números no muestran ahorros relevantes. Aunque López Obrador ha comentado que se ahorrarán más de 100 mil millones de pesos con el nuevo aeropuerto de Santa Lucía, –ya que el aeropuerto de Texcoco costaría alrededor de 300 mil millones de pesos y el de Santa Lucía solo costará 82 mil millones–, en realidad la cancelación del NAIM tuvo un costo real de 120 mil millones de pesos sin contar el valor y uso del terreno que actualmente ocupa el AICM.¹¹ De igual manera, aunque se sabe que para el Tren Maya se tiene presupuestado un monto de 156 mil millones de pesos, no se sabe cuánto costaría si la iniciativa privada se hiciera cargo de la obra, ya que no se ha presentado algún proyecto financiero formal. Ade-

¹¹ <https://tinyurl.com/y5hawb32>

más, la propuesta inicial de financiar sólo el 10% del proyecto con dinero público se desechó y el gobierno terminará por hacerse cargo del 70% del costo de la obra para así evitar contraer deuda en los mercados financieros.¹²

Uno de los diversos casos documentados que contradicen el comentario del Presidente sobre la importancia de incluir al Ejército en tareas en las que había corrupción, es el relativo a la opacidad de las labores militares en tareas de construcción en el aeropuerto de Texcoco. En su informe de 2018, la Auditoría Superior de la Federación reportó que la SEDENA no comprobó un gasto por 389 millones de pesos destinados a la construcción de la barda perimetral del aeropuerto de Texcoco. Además, Aristegui Noticias documentó que esa misma barda perimetral del aeropuerto de Texcoco, construida por la SEDENA había tenido un sobreprecio del 89% y que se habían utilizado empresas fantasmas para triangular dinero. Estaba presupuestado que el proyecto tendría un costo de mil 547 millones de pesos, pero terminó costando 2 mil 930 millones. Además, la barda fue entregada con un retraso de 531 días. Asimismo, el 24 de agosto de 2020, el periódico El País publicó que, entre 2013

¹² <https://tinyurl.com/yyhlqrg4>



Imagen: Barra perimetral del NAIM. Proceso / Eduardo Miranda en <https://tinyurl.com/y4u5kysp>

y 2019, el Ejército mexicano pagó 2 mil 371 millones de pesos a 250 empresas que más adelante fueron declaradas como fantasmas por el SAT¹³

En este sentido, no parece sostenerse la premisa de que las Fuerzas Armadas acabarán con la corrupción, sino que, por el contrario, todo indica que el Presidente está convencido de ir militarizando progresivamente las tareas civiles del Estado mexicano, para así sacar adelante su proyecto de nación. No se puede soslayar que otorgar recursos cuantiosos a las corporaciones militares es una vía muy atractiva para garantizar lealtades hasta el final de la administra-

¹³ <https://tinyurl.com/y28greum>

ción. La táctica de López Obrador es similar a la que tuvieron Salinas de Gortari al golpear al sindicato petrolero y Felipe Calderón al confrontar al narcotráfico. En ambos casos, los respectivos presidentes otorgaron beneficios indirectos a las Fuerzas Armadas para asegurar su respaldo, uno de los más conocidos fue el plan de becas para la educación de los hijos de militares iniciado en el sexenio de Calderón.

Una anotación por demás relevante es que las prerrogativas dadas a las FFAA por el actual presidente estuvieron acompañadas de lo que en los hechos fue una aparente desintegración de las Fuerzas Armadas. Se transfirieron cuantiosos elementos del Ejército y la Marina a la Guardia Nacional, la cual ya tiene casi el doble de elementos que la Marina. Esta decisión le permite al Presidente tener un mayor control sobre las Fuerzas Armadas al desconcentrar, internamente, parte de su poder. Pero este robustecimiento del poder militar podría terminar por superar al poder civil, ya que mientras las atribuciones al Ejército, la Marina y la Guardia Nacional serán permanentes por el resto del sexenio, la correlación de fuerzas políticas puede modificarse en 2021.



