Contextualizaciones latinoamericanas

Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina

Contextualizaciones latinoamericanas

Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina

Marcos Pablo Moloeznik
Ignacio Medina Núñez
(Coordinadores)

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos

Primera edición 2019

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130, Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/

ISBN: 978-607-547-479-3

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Prólogo 9
Ignacio Medina Núñez

I. Hacia una interpretación del proceso
de militarización de la seguridad pública en América Latina 13
Marcos Pablo Moloeznik

Parte i. Las razones

II. De la desmilitarización a la remilitarización 59
Craig A. Deare

III. El problema de la seguridad y de las policías frente
al terrorismo y las mafias organizadas 83
Jaime García Covarrubias

Parte ii. Las raíces

IV. La remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo
Norte de Centroamérica y los esfuerzos internacionales para
garantizar la protección de los derechos humanos en la región 101
Daira Arana Aguilar
Miguel Adrián Ramírez González

V. La temprana (y permanente) militarización
de la seguridad pública en México: Estudio histórico. 131
Carlos A. Pérez Ricart

VI. Entre los actores no estatales frente al estado:
Una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo 163
Guillermo Javier Rolando Garduño Valero

Parte iii. La hegemonía regional de Estados Unidos

VII. El proceso de militarización de la seguridad pública en México como
resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y
el combate a las amenazas emergentes en América Latina 201
Martha Patricia Solís Minor

VIII. Cuando la tradición no es un lujo, sino un imperativo: Lecciones del caso estadounidense para la militarización de la seguridad pública en México 237
Agustín Maciel Padilla

Parte iv. El uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública

IX. Militarización en México: Una larga travesía 275
Martín Gabriel Barrón Cruz

X. La gestión de la seguridad pública en México: Confusión y contradicciones (2006-2018) 303
Carlos Barrachina Lisón

XI. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El Triángulo Norte centroamericano 341
Pedro Trujillo Álvarez

Parte v. La búsqueda de una solución ajustada a la legalidad

XII. Fuerzas armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de los derechos humanos: Casos de Argentina, Brasil, Chile y México 381
Adrián S. Gimate-Welsh Hernández
Otto René Cáceres

XIII. Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro: Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade 417
Eduardo Bittencourt Cavalcanti

XIV. Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: Funciones de las Fuerzas Armadas en el Perú 451
Víctor Gonzáles Jáuregui

Sobre los autores. 473

Prólogo

Ignacio Medina Núñez[1]

En el proceso de transición del Estado absolutista al Estado liberal en Europa, y con ocasión del primer rey decapitado, Carlos I de Inglaterra, en 1649, Thomas Hobbes escribió el primer tratado sobre la constitución del Estado moderno, donde proponía sus elementos constitutivos fundamentales en la forma del *Leviatán*. Se planteaba que, frente a un estado de caos y enfrentamiento provocado de manera constante por la constitución natural del ser humano (la competencia, la desconfianza, el deseo de gloria), era necesario un elemento de fuerza que se impusiera a todos los ciudadanos para poder evitar la guerra de todos contra todos y llegar a vivir con una estabilidad básica.

La perspectiva de Hobbes siempre ha enfatizado la necesidad del uso de la fuerza para mantener el orden, precisamente por un estado natural en el cual el ser humano siempre es un lobo (*homo homini lupus*) que necesita ser controlado por un poder superior al que todos otorgamos el monopolio legítimo de la violencia, como diría Weber varios siglos después.

Pero, ¿es necesariamente el uso de la fuerza el principal instrumento para mantener la paz en una sociedad contradictoria? Cuando crece la violencia en una nación, ¿debe necesariamente aumentar el uso estatal de la fuerza como medio indispensable para mantener el orden? Sin duda, este es un planteamiento que ha imperado en diversos tiempos y en muchas naciones. Incluso en el momento presente del siglo xxi vemos que Estados Unidos, al considerarse el policía mundial, mantiene de manera prioritaria la estrategia de un presupuesto descomunal para su Ejército y sus fuerzas de intervención, con cerca de 700 mil millones de dólares para 2018, mientras

1. Doctor en Ciencias Sociales; director de la revista *Contextualizaciones Latinoamericanas*, de la Universidad de Guadalajara, de 2015 a 2018. Actualmente profesor investigador en El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: nacho@coljal.edu.mx.

que China, que ocupa el segundo lugar en este rubro en este año, aumentó también su presupuesto, para llegar a 175 mil millones.

En la misma lógica, el caso mexicano ha sido alarmante desde 2006, cuando el presidente Calderón pretendió justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en las calles del país en la lucha contra el narcotráfico, una estrategia que ha continuado el presidente Enrique Peña Nieto en su sexenio 2012-2018. Sin embargo, analizando el caso mexicano, vemos que el problema no se ha resuelto y sí ha ocasionado el mayor número de homicidios dolosos en ambos sexenios: 234,996 casos (de diciembre de 2006 hasta octubre de 2017).[2] Esta es una línea de acción gubernamental que también se ha implementado en otras situaciones nacionales latinoamericanas, donde no solo se produce la intervención de la policía sino también la del Ejército, en un intento por aumentar la fuerza para mantener el orden. Y tenemos el caso extraordinario de Colombia, que no solamente se ha estructurado en torno a la fuerza de su policía y su Ejército sino también alrededor de la intervención norteamericana, y ha expresado además, de manera reciente, su proyecto de incorporarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con lo que se ha convertido en el primer país de la región que lo intenta.

Sin embargo, deberíamos recordar los consejos del pensador clásico Maquiavelo, en su texto de *El príncipe*, que quiere hacer reflexionar al político en su búsqueda del poder, porque debería alternar siempre el uso de la fuerza con la astucia, y no confiar solamente en la fuerza del león sino, sobre todo, en la astucia del zorro. "Hay, pues, que ser zorro para conocer las trampas, y león para espantar a los lobos. Los que solo se sirven de las cualidades del león demuestran poca experiencia... Que el que mejor ha sabido ser zorro, ese ha triunfado".[3]

---

2. "De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Calderón sumó durante su mandato un total de 120,935 homicidios dolosos. Por su parte, Peña Nieto acumula 114,061 asesinatos en lo que va de su administración hasta octubre pasado". Disponible en: https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/11/23/pena-y-calderon-suman-234-mil-muertos-y-2017-es-oficialmente-el-ano-mas-violento-en-la-historia-reciente-de-mexico_a_23285694/.
3. Citamos estas palabras textuales de Maquiavelo a partir de la edición de Elaleph, 1999. Disponible en: http://www.educ.ar.

Nuestros gobiernos latinoamericanos siempre quieren ser leones. Con una fuerza al estilo *Leviatán*, pretenden resolverlo todo. Así sucedió con el inicio de la estrategia del presidente mexicano Felipe Calderón en 2006, que permanece hasta hoy. No se trata solamente del uso de la fuerza para combatir el narcotráfico y la inseguridad, sino también de la inclusión de un elemento alarmante: el uso de las Fuerzas Armadas en una tarea que no es propia del Ejército. A fin de cuentas, se quiere espantar a los lobos con el uso de la fuerza, pero sin usar la astucia de una inteligencia policial adecuada para descubrir las redes de la delincuencia y combatirlas con eficacia. Y se olvida además un elemento fundamental: la prevención de la delincuencia con una estrategia de desarrollo social que no polarice la diferencia de los estratos sociales, donde unos pocos ganan mucho mientras que muchos apenas sobreviven.

Tenemos en esta publicación el tratamiento de un grave problema de las sociedades actuales en nuestra región: el ascenso de la delincuencia, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana, y la pregunta fundamental de cómo habría que resolverlo en un contexto en que los gobiernos hacen un mayor énfasis en la militarización. Se trata, pues, de analizar el "Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina", donde la figura del *Leviatán* está emergiendo con mucha fuerza, sometiéndose en muchos casos a las estrategias provenientes de los Estados Unidos. Es un problema de vital importancia para todos los ciudadanos. Pero en estos textos tenemos además el análisis de autores con enorme experiencia académica y que han seguido muy de cerca el tema de la seguridad y de la militarización, con gran profundidad en sus planteamientos y en varios estudios de caso nacionales.

El Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA) de la Universidad de Guadalajara, México, agradece esta gran iniciativa del doctor Marco Pablo Moloeznik, quien fue el inspirador de este proyecto; sobre todo, reconocemos el gran esfuerzo de estos prestigiados autores, al cedernos sus textos resultados de investigación para la revista electrónica *Contextualizaciones Latinoamericanas*, a partir de la cual hemos podido concretar también este proyecto de publicación escrita. Pretendemos de este modo darle mayor difusión a estos excelentes escritos, lo cual nos servirá para un debate entre todos los ciudadanos interesados y preocupados

por este grave problema en nuestra región, problema que, sin duda, no es solamente un objeto de análisis, sino también una situación compleja a la que hay que buscarle propuestas y soluciones alternativas a mediano y largo plazos, para que pueda predominar más la astucia del zorro que la fuerza policíaca y militar.

I. Hacia una interpretación del proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina

Marcos Pablo Moloeznik[1]

La obra colectiva que el lector tiene en sus manos constituye una colección de catorce contribuciones de expertos que, desde diferentes ángulos y abordajes, y a partir del tratamiento de diferentes casos nacionales, llevan a cabo una apreciación del proceso de militarización de la seguridad pública en el escenario regional, en la actualidad tendencia en la mayor parte de los Estados-nación que integran Latinoamérica.

Cabe destacar que América Latina es la región más violenta del orbe, de considerarse el indicador tasa de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Moloeznik y Treffler, 2017).

Se trata del dominio de lo que la OMS define como *violencia endémica*, por superar con creces la tasa de diez asesinatos por cada 100,000 habitantes; violencia que puede producirse en cualquier momento y en todas partes y que, frecuentemente, acarrea problemas críticos de naturaleza humanitaria y, al igual que los conflictos armados crónicos, suelen extenderse durante años, e incluso décadas (Moloeznik, 2010).

Basta ilustrar esta situación con el Triángulo Norte de Centroamérica, puesto que (ACAPS, 2014: 1):

> Durante la última década, la violencia urbana y la violencia relacionada con las drogas —también conocido como otras situaciones de violencia (OSV)— ha adquirido cada vez mayor visibilidad e impacto y se ha convertido en una de las formas más graves de violencia letal en Centroamérica y México. La distinción convencional entre la violencia causada por un conflicto armado

1. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

> tradicional o guerra y la violencia criminal ha perdido relevancia en lo que se refiere a sus consecuencias humanitarias en la población civil.

De ahí que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) considere la intervención del instrumento militar como respuesta excepcional del Estado-nación (CICR, 2015a: 6):

> ...en algunas ocasiones, se requiere que las Fuerzas Armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna...

En la *praxis*, los disturbios son, por lo general, actos de perturbación del orden público acompañados de actos de violencia. En los casos de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación se degrade hasta transformarse en un disturbio (Para mayores detalles, Moloeznik, 2017).

En este marco, y siguiendo al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2015b: 1):

> Con frecuencia, los Estados enfrentan situaciones en las que sus funcionarios deben emplear la fuerza para mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden público en conflictos armados o situaciones de violencia que no alcanzan el umbral para la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En las operaciones de mantenimiento del orden, pueden emplear la fuerza las personas que ejercen las facultades del Estado, en particular las fuerzas policiales y militares. Ese uso de la fuerza es regido principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos y por la legislación nacional. Los Estados deben reglamentar en forma estricta el uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. En especial, los Estados deben velar por que la legislación nacional sea conforme con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o de otro modo arbitraria.

Además, la violencia interna suele manifestarse en actos que importan graves riesgos y sufrimientos para la población civil, tales como la toma de rehenes, el saqueo, las violaciones, los desplazamientos de población, el hostigamiento, la privación deliberada del acceso a

los alimentos y al agua potable y las amenazas, entre otros (Harroff-Tavel, 1993: 17 y 18).

El caso del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) constituye ejemplo de ello (ACAPS, 2014: 5):

> El contexto actual de algunas de las zonas del TNCA, denominadas en algunos casos como zonas rojas, tiene características idénticas a las de un conflicto armado: altos niveles de violencia, criminalidad, gran número de lesiones y muertes ocasionadas por armas de fuego de diferente calibre, torturas, extorsiones, secuestros, toques de queda (no oficiales), confinamiento, temor a una muerte violenta o a ser víctima del crimen, ausencia del Estado de algunas de las zonas controladas por grupos criminales, maras o pandillas, altos niveles de corrupción, extorsiones e impunidad, reclutamiento forzado, abusos físicos y sexuales, fronteras invisibles y limitaciones de acceso a servicios básicos, limitaciones de acceso a protección y justicia.

Lo que, en todo caso, resulta paradójico, es que la comunidad internacional no haya logrado alcanzar el consenso necesario para adoptar un texto con normas que regulen expresa y específicamente los disturbios y tensiones interiores (Costas Trascasas, 2005: 57), no obstante presentarse como situaciones cada vez más comunes y con efectos humanitarios en muchos casos más devastadores que un conflicto armado, e ir más allá, al erigirse en germen o caldo de cultivo para el estallido de hostilidades de la mano de la espiral o escalada de la violencia.

Los Estados-nación suelen considerar este tipo de problemas como asuntos de su jurisdicción interna, y esto explica que, a partir de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de diciembre de 2003, ante la intransigencia de un grupo significativo de representantes gubernamentales, el CICR se haya visto obligado a sustituir la expresión "disturbios y tensiones interiores" por la formulación más genérica de "otras situaciones de violencia" (OSV).

La violencia como común denominador de la región, sumada al fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal —incluyendo las policías—, el denominado *populismo punitivo*; es decir, el discurso de mano dura y tolerancia cero, y el innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas, explican —en gran medida— la actuación

generalizada de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública de los países de América Latina (URVIO, 2012: 143-146).

Tampoco deben soslayarse los riesgos que trae aparejado el uso intensivo del componente militar en la dimensión de la seguridad pública, entre otros (*ibidem*):

> En primer lugar, las Fuerzas Armadas no se encuentran preparadas para desempeñar misiones y funciones que no son de su propia naturaleza como las policiales y parapoliciales; en segundo lugar, al personal castrense se lo prepara para hacer la guerra y, para ello, se lo dota de armamento pesado por ser el instrumento militar el recurso estatal de máxima intensidad del uso de la fuerza, es decir, *última ratio* o argumento final del Estado; en tercer lugar, otro de los riesgos es que precisamente a la luz de sus características, formación y adiestramiento, así como a los contextos urbanos (incluso de alta densidad de población) donde intervienen generalmente, el uso de las Fuerzas Armadas en la dimensión de la seguridad ciudadana suele estar acompañada por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. A diferencia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al militar se lo prepara para quitar la vida (como instrumento coercitivo del Estado, en tanto monopolizador de la guerra y de la violencia institucionalizada) y no para preservarla; además, mientras el militar suele actuar en grupo, el policía suele hacerlo en forma individual, se trata, por ende, de dos profesiones diferentes, con fines distintos. Por último, las constituciones de los países de la región solo de manera excepcional y ante situaciones de carácter extraordinario, contemplan la intervención de las Fuerzas Armadas mediante la declaratoria del estado de excepción, de emergencia o de sitio, y por un periodo de tiempo muy limitado, con el fin de restablecer la tranquilidad y orden público y la paz social. Esto implica que en algunos casos, el poder militar actúa en la dimensión interna al margen de la legalidad, al no ser declarado el estado de excepción o de sitio, en cual se suelen suspender ciertos derechos fundamentales, aunque nunca el denominado "núcleo duro" de los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso, la prohibición de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes...

Pero la militarización de la seguridad pública no se limita a la participación directa de los militares en dicha política sectorial, va más allá, cuando se designa a militares —en servicio o actividad en calidad de comisionados, o bien en situación de retiro— al frente de las direcciones, jefaturas o comandancias de policía, así como cuando se confía a las propias Fuerzas Armadas —muchas veces a través de su componente de Policía Militar— la instrucción y formación del

personal policial, que deja así una impronta castrense en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Adicionalmente, el tomador de decisión contribuye a la generación de una multiplicidad de misiones y funciones para la institución armada, lo que importa el riesgo de la dispersión y el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el concierto de las naciones (García Covarrubias, 2005).

Por el contrario, el mayor experto en poder naval recomienda que (Till, 2007: 160):

> ...Es mejor dominar algunas funciones más que ser mediocres en muchas (...) El desarrollar un "nicho de especialidades" en el cual se aspira a lograr estándares elevados en un área, tiende a compensar la irrelevancia nacional en otras.

Con el objeto de someter a análisis las diversas modalidades, los contenidos, los alcances y los efectos de empeñar o enfrentar a los militares en el ámbito de la seguridad pública y ante OSV, se ponen a consideración del lector trece ensayos y trabajos de investigación, esfuerzo colectivo integrado en cinco bloques que intentan responder a las siguientes preguntas: ¿por qué?, ¿desde cuándo?, ¿hasta qué punto influye Estados Unidos?, ¿bajo qué modalidades se presenta la injerencia militar? Y ¿es posible ajustar esta injerencia a la legalidad?

Primera parte - *Las razones*

Más allá de las múltiples causas o factores expuestos anteriormente que, para nosotros, explican la decisión política de comprometer a las Fuerzas Armadas, cuatro académicos exploran las razones profundas de la participación del personal castrense en materia de seguridad pública.

1. Craig Deare, en *II. De la desmilitarización a la remilitarización*, presenta un ensayo que parte de retomar lo sostenido por el autor a una década de distancia en la revista *Foreign Affairs* en español, y se pregunta hasta qué punto se mantienen incólumes los argumentos esgrimidos en 2008.

El autor abreva en el escenario estratégico regional y su relación con la situación del gobierno federal de Estados Unidos, considerando los cambios acaecidos en la última década. Considera que los principales desafíos de América Latina son de carácter interno están y relacionados en lo fundamental con asuntos de desarrollo, y que la no resolución de dichos asuntos conlleva dificultades de seguridad y defensa. En sus propias palabras:

> Lo que no ha cambiado desde el 2008 tiene que ver con la ineptitud de la mayoría de los gobiernos civiles para solucionar estos desafíos, lo cual ha tenido como efecto el crecimiento de una cantidad de amenazas internas —y de manera creciente, transnacionales— contra la seguridad humana y ciudadana. El crimen organizado, la violencia generada por las *maras* y pandillas, el tráfico de drogas, personas, armas de fuego, son el efecto no deseado de la incapacidad de los gobiernos de establecer un ambiente dentro del cual las instituciones de la democracia florezcan; que la economía genere empleo suficiente para los ciudadanos del país, produciendo la riqueza deseada, y que esta sea distribuida de manera más equitativa; en donde el imperio de la ley predomine, y disminuyan la impunidad y la corrupción.

Deare concluye que la naturaleza de los problemas regionales están lejos de encontrar solución mediante una respuesta militar; antes bien:

> Estos desafíos del desarrollo no se resuelven con las Fuerzas Armadas, aunque muchos países están empleando sus Fuerzas Armadas por dos razones fundamentales. Primero, porque no existen —o mejor dicho, no hay confianza en las destrezas de otras instituciones más adecuadas— o porque las amenazas que han florecido superan las capacidades de las fuerzas públicas para resolverlas. De manera casi contra-intuitiva, en muchos casos los países se están remilitarizando porque las autoridades civiles no han sido capaces de crear condiciones más seguras. Esta incapacidad de balancear más efectivamente la dinámica de desarrollo-seguridad es, en mi estimación, el factor determinante de la militarización.
>
> En muchos casos, las únicas instituciones competentes —o por lo menos existentes— son las Fuerzas Armadas. El problema de fondo no son las Fuerzas Armadas en sí; son los gobiernos que no han resuelto los asuntos primordiales de sus pueblos. Es importante reconocer la diferencia.

El autor reconoce que hay matices en lo que se denomina *militarización*:

> ...Para algunos, tiene que ver con la potencialización de las Fuerzas Armadas; para otros, podría ser la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales, como el desarrollo. Otros se refieren a la utilización de las Fuerzas Armadas para combatir las amenazas internas de característica militar, o para realizar misiones que en un mundo idóneo se limitaría a las policías —como combatir al crimen organizado—. Finalmente, puede llamarse a la existencia de hecho, si bien no *de jure*, de un gobierno militar. Visto desde una perspectiva completa, es obvio que sí hay niveles notables de militarización a lo largo del hemisferio.

Si bien resulta arriesgado generalizar al hablar de América Latina, dada su gran heterogeneidad, tratándose de la militarización, el autor identifica: (a) como excepción los casos de Argentina, cuyas Fuerzas Armadas ejercen un presupuesto menor al 1% del PIB (en 2018 la cifra es el 0.84% del PIB), y México, que, no obstante su responsabilidad de confrontar al crimen organizado, opera con un presupuesto de apenas el 0.5% del PIB, (b) y de Costa Rica y Panamá, que no tienen Fuerzas Armadas desde 1948 y 1990, respectivamente. En contraste, (c) se destacan Cuba y Venezuela, donde las Fuerzas Armadas dominan el poder político y económico. Mientras que (d) Brasil, durante la gestión de los presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff, comienza a ejercer una función de liderazgo regional que, de la mano del *impeachment* de esta última y los escándalos de corrupción recientemente aflorados, deja de hacerse sentir. (e) Los casos de Chile y Perú, por su parte, se caracterizan por mejoras notables en sus capacidades militares e incrementos significativos en sus presupuestos de defensa, en tanto las fuerzas militares de Colombia constituyen un factor clave en el proceso de paz en curso. Finalmente, (f) las Fuerzas Armadas en Centroamérica experimentaron una drástica reducción al término de los conflictos armados no internacionales en Guatemala, Nicaragua, y El Salvador, más allá de lo cual son obligadas a participar en el enfrentamiento de la delincuencia en sus diversas modalidades y, en particular, de las pandillas de alta peligrosidad.

Diez años después de la apreciación con que arranca su contribución, el profesor Deare reconoce que:

> Sigue siendo la realidad que, en general, los factores esenciales que han contribuido a un énfasis mayor en la utilización de las Fuerzas Armadas en la región son los siguientes: variaciones en el sistema internacional; la actuación

> de algunos países clave del hemisferio; desafíos y amenazas internas y transnacionales; debilidades estructurales en muchos de los países de la región; y, el papel cambiante de los Estados Unidos.

Precisamente, el autor concluye que este último contribuye al problema por sus propias carencias internas, agravadas por lo que denomina el "efecto Trump", por requerir una reestructuración fundamental en sus sistemas de relaciones exteriores y seguridad nacional y un mayor énfasis en la región.

2. Por su parte, Jaime García Covarrubias, en su ensayo *III. El problema de la seguridad y de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas*, hace hincapié en las capacidades del crimen organizado y en la debilidad de la institución policial, al reconocer un escenario regional caracterizado por "el aumento de la calidad y cantidad del armamento de los grupos mafiosos internacionales, ligados a la droga u otros tipos de mafias donde las organizaciones terroristas resultan las más letales; en el que las policías carecen de las capacidades mínimas para enfrentarlos".

De cara a esta realidad insoslayable, el propio autor se muestra partidario de fortalecer a la policía sobre el empleo de las Fuerzas Armadas, a las que reserva la atención a la seguridad nacional y a las amenazas externas. Para ello, presenta un análisis sobre el problema de la seguridad en la sociedad actual, aborda el fenómeno del terrorismo y la violencia organizada, así como las policías como instrumentos de seguridad en la actualidad, y discute los pro y los contras del modelo policial militarizado.

La debilidad de las policías responde a sus propios orígenes en tanto institución, puesto que:

> Como nos consta históricamente, las policías de nuestros países nacieron y se organizaron para enfrentar y someter a otro tipo de delincuencia, la que muchas veces ni siquiera portaba armas de gran calibre y en un modelo de sociedad que no permitía el crecimiento de grupos armados.
>
> En consecuencia, las formas de abordar esta grave situación son un tema de mucho análisis y el instrumento más efectivo que se disponga para ello, es motivo de puntos de vista diferentes. Para unos, deberían ser las fuerzas militares; en cambio, para otros las policías, dado que es una amenaza de seguridad interior.

> La pregunta que cabe es si para enfrentar a estas nuevas amenazas a la seguridad interior de los países es más eficiente una policía con formas civiles o una de corte militar adaptada a la seguridad interior...

En este marco, la doctrina identifica dos grandes modelos policiales,[2] cuyas notas esenciales se consignan en la tabla que se presenta a continuación:

Modelos policiales

Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar o fuerza de seguridad
Ámbito territorial	Municipal / Local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos / Actuación	Preventivo / Disuasivo	Represivo
Prestación de la función	Sin armas / Armas cortas	Armas de alto poder de fuego y letalidad
Predominio de funciones	Resolución conflictos / Información	Gubernativas / Inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Adaptación de Ballbé, Manuel (1996: 113-127).

García Covarrubias destaca los siguientes argumentos de quienes se oponen a un modelo militarizado de policía:

> El carácter militar podría ser un elemento que distorsiona o dificulta la relación con la población. Todo ello, por cuanto las manifestaciones externas propias de la disciplina militar y sus formas, puede provocar distancia entre la policía y los ciudadanos.
>
> La Institución en muchas ocasiones se permea excesivamente el carácter militar, en el sentido que se excede en la fuerza, lo que es sindicado por la so-

2. El modelo policial continental europeo es militarizado, mientras que el modelo de policía civil responde a la tradición anglosajona, que encuentra sus orígenes en Scotland Yard (policía metropolitana de Londres). Cabe señalar que suelen presentarse modelos "híbridos" que combinan características de ambos patrones.

> ciedad como una represión, lo que incide en el distanciamiento en la relación sana que debe haber entre policía-comunidad.

En tanto que, de los argumentos en apoyo a una policía bajo patrón militar, el autor cita:

> La policía de "ethos" militar se define como una institución que tiene una "estructura organizacional", basada en sólidos principios y valores, que son un buen atributo para el cumplimiento del resguardo del orden publico interior de la república y resguardar el estado de derecho.
>
> El carácter militar es una impronta que regula las condiciones y las relaciones al interior de la institución, dando un sello de identidad, homogeneidad, profesionalismo que estas policías han plasmado durante la historia, es decir, una jerarquía entre sus miembros, una férrea disciplina, obediencia y patriotismo.
>
> Se facilita la coordinación con las Fuerzas Armadas ante circunstancias que se requieren actividades coordinadas o decididamente conjuntas.

Este tratadista chileno concluye que, en última instancia, la decisión descansa en la "...conducción político-estratégica toda vez que sus implicancias demandan cambios y transformaciones de corto, mediano y largo plazo que requieren de una voluntad política e institucional efectiva...", al tiempo que recomienda "...recoger las experiencias exitosas de las operaciones de paz en las cuales las policías se han visto enfrentadas en terreno a situaciones en las cuales han debido utilizar Reglas de Enfrentamiento (ROE) para la resolución de conflictos acotados y focalizados..."; lo que permitiría:

> ...primero, dotar a las policías de una forma de trabajo táctico-operativo con profunda responsabilidad social en el cuidado de los derechos humanos en cuanto al uso de la fuerza en terreno civil y segundo, pensar en la creación de un área de estudios de operaciones especializado en el combate del crimen organizado y del terrorismo (dado su estrecho vínculo)...

3. El trabajo *La remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica y los esfuerzos internacionales para garantizar la protección de los derechos humanos en la región*, a cargo de Daira Arana Aguilar y Miguel Adrián Ramírez González, se centra en el análisis del fenómeno de *remilitarización* de las actividades de seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). Dicho proceso tiene, para los autores, al menos dos explicaciones: la

primera, que las instituciones policiales recién creadas después de los acuerdos de paz y reformas constitucionales no tenían la capacidad para enfrentar el fenómeno de criminalidad que se desarrolla en la región, y la segunda, que dicho fenómeno de criminalidad ha sido *securitizado*, por lo que la respuesta estatal ha sido abordarlo como una amenaza a la seguridad nacional del Estado.

Dicho proceso de

> ...militarización de las actividades de seguridad pública ha sido una respuesta de los gobiernos no solo en el TNCA, sino en prácticamente toda América Latina, donde casi todos los países del continente que cuentan con Fuerzas Armadas, las emplean para actividades de mantenimiento del orden público. Esto ha regresado a los militares a realizar actividades que después de procesos de paz o de consolidación de la democracia, se habían destinado casi exclusivamente a los cuerpos de policía, instituciones que hoy por hoy, enfrentan diversos desafíos para conformar una identidad institucional y cumplir con sus obligaciones legales...

Frente a ello se presentan diversas iniciativas que tienen como finalidad profesionalizar a las Fuerzas Armadas respecto de las normas aplicables a la función policial y evitar violaciones graves a los derechos humanos; se destacan los "...procesos doctrinarios y educativos para clarificar las diferencias existentes entre las reglas de la guerra y las reglas para situaciones de seguridad que no alcanzan el umbral de un conflicto armado y adecuar su comportamiento...".

Arana Aguilar y Ramírez González parten de reconocer que:

> Centroamérica es una de las regiones más complejas del mundo en materia de seguridad. Ya sea por sus altos índices de criminalidad y violencia, o su pasado de dictaduras militares y conflictos armados internos. Los países que conforman esta región se enfrentan a una serie de fenómenos como pandillas, narcotráfico, migración, corrupción, impunidad y desigualdad social, que impiden una consolidación democrática y ponen en duda el papel del Estado para garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

En lo que respecta al TNCA, el crimen y la violencia responde a:

> las pandillas y su relación con el crimen organizado tradicional (...) las políticas de seguridad parecen estar más enfocadas en mantener y proteger al Estado y sus instituciones, y sobre todo, no tienen como centro las causas del crimen y la violencia.

Adicionalmente, siguiendo a los autores:

> ...Debido a que las fuerzas policiales no cuentan con el número suficiente de elementos, y que su nivel de profesionalización resulta insuficiente, se recurre a las Fuerzas Armadas para que apoyen o sustituyan a las policías en su tarea de mantener la presencia del Estado...

Arana Aguilar y Ramírez González optan por interpretar esta política de mano dura como la *remilitarización* de la región, por tratarse —lisa y llanamente— del "...regreso de las Fuerzas Armadas a las actividades de seguridad pública que durante la Guerra Fría asumieron las instituciones castrenses en El Salvador, Guatemala, y Honduras...".

Más allá de la debilidad de la institución policial, los autores hacen hincapié

> ... en [que] el fenómeno pandilleril ha sido abordado como una amenaza no solo a la democracia y la institucionalidad de la región, sino también como el principal y casi único factor que impacta en los índices de inseguridad (...) acto discursivo, mediante el cual se les plantea como una amenaza, mas no un problema social...

De esta manera, los autores concluyen que:

> Los esfuerzos internacionales encaminados a buscar que, a partir de la educación, el entrenamiento y el equipamiento, las Fuerzas Armadas cumplan con sus obligaciones como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de proteger los derechos humanos de las personas, son importantes en la medida en que gobierno y sociedad, trabajan en un proceso de entendimiento para reducir eficientemente los índices de criminalidad y violencia y que estos sean sostenibles al mediano y largo plazo.

Segunda parte – *Las raíces*

Si bien domina el convencimiento, incluso en el medio académico, de que el proceso de militarización de la seguridad pública en la región es un fenómeno novedoso —como mucho, de los últimos veinte años— de la mano de la complejidad y el accionar de la delincuencia organizada transnacional y la violencia de otros actores no

estatales que asola a la región, los siguientes dos trabajos, centrados en el caso mexicano, constituyen un intento por demostrar que su génesis abreva en el pasado histórico.

4. Carlos A. Pérez Ricart, en *La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México, Estudio histórico*, es probablemente el primer historiador que, con rigor científico, se da a la tarea de desentrañar las raíces del uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública. Para ello, comienza con una acertada crítica sobre la producción académica de las relaciones cívico-militares y seguridad en México, porque:

> ...Sin meditarlo demasiado, y de forma presumiblemente inadvertida y accidental, este cuerpo bibliográfico ha asumido al proceso de militarización de la seguridad pública como un evento genuinamente contemporáneo. Con el objetivo de mostrar que la militarización de la seguridad pública no es un fenómeno sin precedentes, este artículo revisa, a partir de documentación de archivo y bibliografía secundaria, la forma en que se organizó la seguridad pública en México desde el periodo virreinal al contemporáneo. Los resultados de la revisión histórica dejan poco espacio a la duda: lógicas militares han permeado históricamente la forma en que se provee seguridad en México. Esa evidencia nos obliga a preguntarnos por la forma en que ese legado histórico constriñe y limita las posibilidades de una agenda de seguridad y democracia en el México contemporáneo.

Así, para el autor, es posible rastrear procesos de militarización de la seguridad pública desde la época virreinal, entendiendo por tales:

> ... por un lado, la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de fuerzas de seguridad, y, por otro lado, la adquisición de ciertas lógicas militares por parte de las instituciones pertenecientes al campo organizacional de políticas de seguridad.

Pérez Ricart desnuda el contraste entre la riqueza de estudios y trabajos sobre las estructuras sindicales y corporativas, las confederaciones empresariales, los partidos políticos, y el lugar de los intelectuales, la prensa y la Iglesia en el siglo XX mexicano, en contraste con la trayectoria histórica de lo que llama "ensamblaje de los cuerpos de coerción"; en otras palabras, del olvido "de los actores que en el sistema político solar mexicano constituyeron el lado coercitivo del Estado".

De donde enfatiza la contribución de este esfuerzo pionero al "estudio de la forma que el Estado formó sus instituciones de seguridad pública".

En este marco, se pone en entredicho o cuestiona severamente el "mito" de la desmilitarización en los años veinte, como consecuencia de la iniciativa de la denominada "familia revolucionaria". Tal como lo pone de relieve la investigación:

> ...los militares preservaron un alto grado de autonomía política, continuaron realizando tareas de seguridad pública (*military policing*) y mantuvieron posiciones claves en estructuras policiales a lo largo del siglo xx (...) Que todos los jefes y subjefes de la policía de la Ciudad de México fueran militares tras el triunfo revolucionario era comprensible a la luz del conflicto armado que azotó al país a principios del siglo. Los militares habían ganado la guerra y a cambio recibían el control de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, ello no alcanza a explicar el que, por ejemplo, el Reglamento de la Policía Preventiva de 1941 estableciera que "el jefe de la policía debía tener el grado de general de División y sus subalternos —al menos los más importantes— también debían tener grados militares". Tampoco nos dice nada de por qué (...) los militares siguieran ocupando cargos relevantes en la mayoría de las policías locales, estatales y federales del país a lo largo del siglo xx. Durante la década de los treinta se continuaron dando procesos de militarización de la policía. Así, por ejemplo, en 1939, Lázaro Cárdenas decretó que la Policía Federal de Caminos —apenas fundada en 1931— pasase a ser parte del Ejército Nacional en tanto "milicia auxiliar reserva" de este. En el sexenio de Ávila Camacho, esta unidad pasó a ser parte de la "reserva territorial" del Ejército...

A lo largo de lo que Pérez Ricart bautiza como *pax priista* (por dominio en el ejercicio del poder político del Partido Revolucionario Institucional —PRI), "el régimen utilizó lo mismo a militares que a policías para salvaguardar la estabilidad interna, garantizar el éxito del proyecto político del gobierno federal, así como los intereses de liderazgos locales, caciques y otros circuitos de poder". Por ello no debe sorprender al lector la participación de los militares —en calidad de represores y *perros guardianes* de los sucesivos gobiernos en turno— en eventos contestatarios o "focos rojos" para el régimen político dominante, tales como

> ...la protesta estudiantil en la Universidad Nicolaita en 1949, la ocupación del Instituto Politécnico en 1956, la intervención de la huelga de telégrafos en 1958, la represión de la huelga ferrocarrilera de 1959, la ocupación de la

> Escuela Nacional de Maestros en 1960, la represión al movimiento jaramillista a principios de los años sesenta, la ocupación de la Universidad de Morelia en 1966, el desalojo de estudiantes de la Universidad de Sonora en 1967 y, naturalmente, la represión, junto con cuerpos policiacos, del movimiento estudiantil de 1968.

De esta manera, el autor llega a las siguientes tres conclusiones tentativas:

> 1. A lo largo de la historia de México los militares han tenido una posición predominante en tareas de seguridad pública. 2. Las policías, por su parte, nunca han podido funcionar sin una fuerte dimensión militar. 3. Nunca en la historia del país ha sido clara la frontera entre las tareas policiales y militares. En ese sentido, los malabarismos jurídicos que subyacen a la Ley de Seguridad Interior aprobada en 2017 son solo la última etapa de una dinámica histórica rastreable hasta la época virreinal. En definitiva: los patrones históricos importan.

Probablemente las mismas conclusiones se puedan aplicar a la mayor parte de los Estados-nación del subcontinente, porque, incluso, es posible rastrear un origen militar en aquellas instituciones policiales de mayor tradición en Latinoamérica, debido al patrón castrense que, como herencia o legado de Europa continental y del *United States Marine Corps* (USMC), subsiste hasta nuestros días en las policías de Sudamérica y Centroamérica, respectivamente.

5. Guillermo Javier Rolando Garduño Valero, en *Entre los actores no estatales frente al estado: Una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo*, parte de definir las líneas de la estrategia para abordar la problemática de los conflictos asimétricos que se ha producido entre actores no estatales con el Estado mexicano. Se intenta abordar el fenómeno del narcotráfico en México a través de los vínculos entre las mafias y figuras del Ejército, así como los problemas de las diferentes fracciones que encabezan la delincuencia organizada hasta llegar al estado actual del conflicto y analizar sus perspectivas en el tiempo.

El autor recurre al pensamiento de Karl von Clausewitz, filósofo de la guerra de Occidente, así como a la corriente oriental de la teoría de la guerra, con especial énfasis en el pensamiento milenario japonés. A partir de ideas-fuerza que toma de ambas vertientes, se centra en el tratamiento y el análisis del conflicto asimétrico "(...)

entre el Estado y las fracciones de la delincuencia organizada, que supone primero ubicar en la historia si han existido guerras de esta naturaleza y bajo qué condiciones fue posible darles tanto una resolución política, como militar".

Pero Garduño Valero no se limita a ello, dado que:

> La segunda visión es enfocar estos conflictos en una dimensión que permita apreciarlos desde dos ángulos distintos: el de las instituciones que se ven impedidas en su actuar para el cumplimiento de sus fines frente a los intereses de quienes desempeñan los roles y que no son otros que los miembros de la clase política y militar, cuyos intereses objetivos no necesariamente coinciden con los que están establecidos en el marco institucional, pues su temporalidad los lleva a la inmediatez de la corrupción, lo cual facilita la actuación de los criminales que posibilitan mediante la penetración en los espacios de la sociedad sus propósitos, donde encuentran la condición de oportunidad para imponerse sobre el marco de la legalidad y hallan vías de control social a través de sus organizaciones ilegales.
>
> La tercera visión es la reacción de las instituciones y en especial del Estado, cuando ha sido penetrado por estos grupos criminales que operan bajo una lógica de mercado, pues se constituyen en una oferta frente a una demanda real del producto o servicio que ofertan. Además de que tienen capacidad de fuego; operan en el marco internacional, por lo que rebasan los límites de la soberanía del Estado Nación; poseen enormes recursos económicos, medios de transportación y movilidad, además de que las fracciones están en constante circulación desde directivos hasta personal operativo, lo que hace muy difícil el trabajo de penetración del Estado hacia estos grupos mediante sus órganos de inteligencia.

Para el autor, México se encuentra enfrascado en una guerra asimétrica que lleva doce años con un elevado costo humano, que incluye vidas humanas y desparecidos, y económico, pero que encuentra sus raíces en el pasado histórico y en el proceso de conformación y desarrollo de las élites nacionales.

Ahora bien:

> (...) la coyuntura del presente aporta otros factores y esto estriba en la nueva complejidad de los componentes del Estado en medio de una división de las élites y de un cambio en el panorama internacional que parece aproximarse a una guerra comercial que sin duda nos afectará. El punto más importante será la capacidad del sistema de asumirlo y reconocer el peso real de los actores y los intereses en juego, así como estimar el costo de los conflictos en medio de un mundo frágil donde la interdependencia genera afectación mutua.

De esta forma se hace presente un escenario nacional que está lejos de ser optimista:

> ...no podemos establecer la idea de quién va a predominar: si el Estado altamente penetrado y debilitado por los actores no estatales, o el crimen organizado que carece un proyecto que muestre un quehacer político y una capacidad de actuación para resolver problemáticas sociales. Porque su interés actual radica en su cuantiosa utilidad de la cual participan los mismos factores reales de poder y el entorno financiero internacional. El punto central por tanto es concentrarse en dos factores esenciales: el destino de las generaciones presentes y futuras que no podrán reproducirse y avanzar en un marco de adicciones al infinito, y el límite de un fenómeno que ya muestra a nivel sistémico severos problemas de entropía donde la concentración de la riqueza en unas cuantas manos ya es visible, la tendencia a la automatización es creciente; la descalificación con el desplazamiento de numerosos grupos sociales ha hecho presencia, y la capacidad de control social sobre los fenómenos ha debilitado al Estado Nacional...

Por último, el autor destaca la imperiosa necesidad de:

> ...entender la lógica en la que está encerrada aún esta guerra (...), por qué no hubo depuración de las fuerzas policiacas y militares, la carencia de una doctrina que vinculara esta tarea con una conciencia activa de la sociedad, y sobre todo el desestimar el costo social, político, militar, policiaco y económico de este conflicto que dura hasta el día de hoy.

Tercera parte - *Hegemonía regional de Estados Unidos*

Dado que la Unión Americana es la potencia hegemónica regional, su influencia puede ser de gran calado y hacerse sentir en el horizonte temporal, y de ahí que una corriente de pensamiento regional sostenga que un factor decisivo para el proceso de militarización de la seguridad pública en Latinoamérica descansa en la política de Washington, en la región, en especial el *prohibicionismo* a ultranza esgrimido en materia de política antidrogas por dicha potencia.

Pero, al mismo tiempo, se debe reconocer en Estados Unidos una de las democracias más consolidadas y de mayor tradición del orbe, cuyo imperio de la ley se extiende a las Fuerzas Armadas, puesto que estas tienen vedada la injerencia de fronteras hacia adentro (principio de *Posse Comitatus* de 1878), y la mayoría de

sus oficiales y altos mandos en actividad proceden de las universidades; es decir, del medio civil —a partir del programa de oficiales de reserva— y no de las academias militares, cuyos egresados solo constituyen una minoría del personal superior encuadrado.

6. Martha Patricia Solís Minor, en *El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina*, sostiene que el fin de la Guerra Fría, o Era Bipolar (1947-1991), constituye un parteaguas a partir del cual:

> ...en distintos ámbitos, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, se vienen discutiendo —en América Latina— las redefiniciones en torno a las políticas de seguridad y defensa y los procesos de transformación o readecuación de las Fuerzas Armadas, así como los riesgos que las *amenazas no tradicionales* pudieran proyectar sobre los Estados.

Estas amenazas de nuevo cuño suelen vincularse al debate sobre la naturaleza de las Fuerzas Armadas:

> ...En este tenor, existe cierta tendencia a asociar las competencias de las Fuerzas Armadas con las *amenazas emergentes*, habida cuenta del sesgo transnacional de estas, y se olvida a menudo que la clasificación de lo que entiende un país como amenaza —sea nueva, emergente o no tradicional— resulta fundamental a la hora de generar y establecer los mecanismos necesarios para hacerles frente.
>
> Por supuesto, no se puede negar que, en ciertos casos, es posible visualizar que las capacidades de los Estados para combatir este tipo de fenómenos se vean en ocasiones sobrepasadas; sin embargo, utilizar al instrumento encargado de la defensa exterior en tareas que no les son propias no es, con mucho, la mejor opción que los gobiernos deberían considerar...

La autora hace hincapié en el riesgo que importa para las democracias de la región que las Fuerzas Armadas sean:

> ...garantes de la seguridad interior y la seguridad pública [ya que] favorece mayores grados de influencia, autonomía y poder militar que afectan tanto el proceso democrático de toma de decisiones como las relaciones civiles-militares (...) Esta necesidad de administrar los asuntos de seguridad interna a través de medios militares es el punto de quiebre de un sano balance entre el poder civil y el poder militar. Equilibro que, sin lugar a dudas, todo régimen democrático requiere.

Además, reconoce que en Latinoamérica "...existe una larga tradición histórica por parte de las Fuerzas Armadas de asumir funciones internas y, en las últimas décadas, nuestros sistemas de seguridad pública han experimentado diversas crisis, lo que complica el escenario".

Aunque el verdadero problema reside en "las condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares", y al que los gobiernos —al decir de la propia experta— "prestan poca atención".

Pero, incluso las autoridades civiles (gobernadores y alcaldes) han dejado de lado su responsabilidad, tanto de garantizar la función de seguridad pública en su ámbito de competencia, como de velar por el profesionalismo y la integridad de las policías a su cargo, apelando a la intervención directa de los militares y, por ende, erigiéndose en una de las principales causas directas del uso intensivo de las Fuerzas Armadas.

Adicionalmente, a la clase política mexicana:

> ...no le interesan los asuntos relativos al diseño y la gestión del componente militar (...), poseen un escaso conocimiento sobre él, lo cual dificulta el logro del control objetivo y la supremacía civil, ya que deja en manos de los propios militares la formulación, la administración y la dirección de las políticas militar y de defensa. (...) Así, en términos generales, durante los últimos años, las Fuerzas Armadas se han convertido en un actor más político, deliberante y público, y en un factor de presión dentro del sistema político.

Cabe señalar que, para dar cuenta del caso mexicano, Solís Minor intenta: a) realizar una revisión sucinta de los aspectos sustanciales de la reformulación de la política de defensa estadounidense a inicios del siglo XXI; b) analizar su impacto en la relación bilateral con México, en específico en el ámbito castrense, y c) llevar a cabo una apreciación sobre la transformación de la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate a las amenazas emergentes y, en especial, su derivación al proceso de militarización de la seguridad pública.

7. Agustín Maciel Padilla, en su ensayo *Cuando la tradición no es un lujo, sino un imperativo: Lecciones del caso estadounidense para la militarización de la seguridad pública en México*, busca someter a análisis el caso de los Estados Unidos como una de las democracias

líderes en el mundo donde impera una distinción entre Fuerzas Armadas y policías y, por lo tanto, un límite al empleo de los militares en tareas internas, lo que a su vez se traduce en garantía de su sistema político. Aborda la discusión sobre las actuales presiones que existen para fusionar estas herramientas del Estado, principalmente debido a la amenaza del terrorismo, así como la racionalidad detrás de la resistencia a una transformación de esta naturaleza. El objetivo perseguido consiste en derivar lecciones que se puedan aplicar al caso mexicano y que contribuyan no solo a mantener el orden democrático y el respeto a los derechos humanos, sino también al fortalecimiento de las instituciones de seguridad en México.

El autor parte del reconocimiento de la tendencia de emplear:

> (...) a las Fuerzas Armadas para enfrentar retos de seguridad pública, lo que ha ocurrido como consecuencia de desafíos que superan las capacidades de las autoridades estatales y locales —como en el caso del alto poder de fuego de algunos grupos del crimen organizado—, la falta de profesionalización de las policías, y el grado de corrupción que con frecuencia caracteriza a estas corporaciones. El liderazgo político, al recurrir a las Fuerzas Armadas, privilegia una respuesta inmediata a la inseguridad, pero lo hace en detrimento de soluciones de más largo plazo y que favorezcan una reforma policial. Esta participación ha tenido un impacto negativo en términos del orden democrático al otorgar a los militares mayor influencia en la política interna.

Lo paradójico es que —siguiendo el hilo argumentativo de Maciel Padilla— la estrategia estadounidense de fragmentar artificialmente el mercado de drogas entre "productores" y "consumidores" es lo que ha permitido exportar el combate al narcotráfico —y los costos— y, por ende, justificar y promover el uso de las Fuerzas Armadas para hacer frente al problema en los países que son origen y punto de tránsito.

Además, Estados Unidos,

> A diferencia de otros países, sobre todo los latinoamericanos que reflejan debilidad institucional y recursos inadecuados en términos de la aplicación de la ley —y que por lo tanto han recurrido a sus Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública—, (...) mantienen una separación clara entre policías y militares, así como una firme prohibición a la participación de sus Fuerzas Armadas en labores de mantenimiento del orden en las calles.

Se trata de la vigencia del *Posse Comitatus* de 1878, firmado una vez finalizada la Guerra de Secesión, que prohíbe recurrir a las Fuerzas Armadas estadounidenses para la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. En otras palabras:

> ...la prohibición del involucramiento *directo* de los militares en las labores de seguridad pública, en funciones tales como las investigaciones, las incautaciones de drogas o las detenciones de narcotraficantes, con lo cual se ha blindado a la institución de una exposición a tareas que no le corresponden.

Solo como último recurso y en respuesta a situaciones excepcionales, en la Unión Americana se ha recurrido al instrumento militar para enfrentar amenazas transnacionales en el ámbito interno; no obstante:

> ...el acta continúa siendo un referente fundamental y garantía de su sistema democrático, al establecer los límites al empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, en particular los de seguridad pública. Esto no solo confirma la supremacía del poder civil sobre los militares, sino también ha contribuido a fortalecer a las Fuerzas Armadas, al no distraerlas de su misión fundamental de defender la seguridad nacional de los Estados Unidos, en un contexto internacional sumamente dinámico e incierto.

En contraste, y tratándose de México, el autor concluye que la "securitización" de un problema constituye el reflejo de la debilidad institucional, cuando no de la corrupción; es decir, resulta signo inequívoco de la incompetencia del Estado. En sus palabras:

> Involucrar a los militares para enfrentar retos internos equivale a otorgar a esos retos el estatuto de asuntos de seguridad nacional, lo que a su vez pone al descubierto la debilidad del Estado cuando es rebasado por problemas que no puede resolver a través de instrumentos sociales o políticos, solo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales.

Por ello hace un llamamiento para establecer lineamientos claros a las Fuerzas Armadas que se limitarían a proveer —como en el caso de Estados Unidos:

> ...infraestructura, plataformas electrónicas e información de inteligencia a las fuerzas de seguridad civiles, para que sean estas las que en última instancia

lleven a cabo las investigaciones, los arrestos y las incautaciones, así como la destrucción de cultivos, en relación con el narcotráfico.

Cuarta parte - *El uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública*

Los elevados niveles de violencia producto del accionar del crimen organizado en México y el Triángulo Norte de Centroamérica dejaron —en ambos casos— expedito el camino para el proceso de militarización de la seguridad pública como respuesta estatal, con efectos negativos sobre la vigencia de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida y a la integridad física de las personas.

8. Martín Gabriel Barrón Cruz, en *Militarización en México, una larga travesía*, presenta un marco teórico y doctrinario sobre el significado de la *militarización*, con el objeto de dotar de la necesaria base científica al debate sobre la génesis y el desarrollo contemporáneo de dicho proceso en México.

El autor rastrea la injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida política y social de México como una constante, por lo menos, desde la década de 1960. Así, siguiendo a Barrón Cruz:

> ...La justificación para realizar diversas acciones no vinculadas en un sentido estricto con la disciplina militar, fue combatir, en primera instancia, los movimientos subversivos o a los grupos opositores al régimen gubernamental; a la vez, como un segundo objetivo, la producción y distribución de drogas. Esta última es quizá, actualmente, la principal razón de la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos relacionados con la seguridad pública. Con ello se confunden terriblemente los conceptos de seguridad nacional, interior y pública. La muestra incuestionable de lo anterior es la aprobación de la irracional Ley de Seguridad Interior (21-12-17). Las Fuerzas Armadas tienen ahora absoluto control, no solo desde lo jurídico, para intervenir en asuntos relacionados con la seguridad, en el más amplio de sus sentidos, o bien en sus tres grandes campos de acción.

Más allá de los diversos contenidos y alcances del término *militarización*, a los efectos de su análisis, se entiende por tal:

> ...no solo como la injerencia o participación de los miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas en actividades de seguridad pública –activo o en retiro–

> ya sea como elementos operativo, administrativo o bien a nivel de dirección (...) la militarización va incluso más allá, es decir ha logrado influir y penetrar en la estructura que conforma a las instituciones policiales, un claro ejemplo de esto es la creación del llamado Estado Mayor Policial y las áreas de inteligencia en las corporaciones policiales, las cuales reproducen el esquema militar (...) Las Fuerzas Armadas surgieron para la guerra y las policiales para labores de seguridad.

El trabajo concluye con el reconocimiento de que la

> ... forma más sutil de la manifestación de la militarización de la seguridad pública es la percepción social de que la estructura de las Fuerzas Armadas es la única capaz de garantizar la seguridad de la sociedad ante la creciente ola de violencia (inseguridad), por lo cual hay una progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos militares a fin de garantizar la seguridad del Estado.

9. Carlos Barrachina Lisón, en *La gestión de la seguridad pública en México, confusión y contradicciones (2006-2018)*, parte del año 2006 por dos razones: a) el propio gobierno reconoce la escasa profesionalización de las policías estatales y municipales, b) al tiempo que desencadena la guerra contra el crimen organizado, y solicita el apoyo de las Fuerzas Armadas. El autor demuestra que, en este marco, los militares han asumido la responsabilidad, y se han convencido de que durante muchos años tendrán que gestionar tareas de seguridad pública. De esta manera, han firmado convenios con gobernadores y han impulsado a la Policía Militar para que desempeñe estas funciones. Paralelamente, han demandado la aprobación de una Ley de Seguridad Interior que les permita contar con un marco normativo *ad hoc* para desempeñar las funciones de gestores de la seguridad pública.

Y es que, de conformidad con Barrachina Lisón:

> ...la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina Armada de México (SEMAR) han sido reclamadas de forma cada vez más frecuente para intervenir en la gestión de diferentes escenarios de violencia. Esta circunstancia ha propiciado situaciones no deseadas, que han sido señaladas tanto por diferentes sectores de la sociedad civil, como por los propios integrantes de las Fuerzas Armadas...
>
> ...Para unos, existen serias preocupaciones por la protección de los derechos humanos en el territorio mexicano; por otra parte, para los integrantes

> de las Fuerzas Armadas empieza a ser doloroso sentir la "incomprensión" de sectores sociales, al mismo tiempo que aumentan entre sus filas el número de bajas letales, de heridos y desaparecidos, así como también de elementos denunciados para rendir cuentas frente a tribunales por diferentes situaciones derivadas del cumplimiento del servicio.

Esto se explica, en gran medida, porque en el periodo considerado (2006-2018) en México se han incrementado, significativamente, el número de homicidios, secuestros, extorsiones y otros delitos de alto impacto social, derivados de una creciente actividad de diferentes grupos relacionados con el crimen organizado en general, y el narcotráfico en particular.

El lector se encuentra, además, en una gestión de la seguridad pública que responde a la personalidad de los actores políticos, así como a la lucha por el poder y al fenómeno de los gobiernos divididos, con un claro dominio del interés político, personal o partidario, cuando no lisa y llanamente la renuncia a hacerse cargo de la seguridad como política pública en entidades federativas y municipios. Por lo que no debe extrañar que, a partir de 2010 "...los actores políticos locales han aceptado en su mayoría la propuesta de las Fuerzas Armadas de firmar 'convenios' para gestionar la seguridad pública...".

Además, se verifica una expansión de las brigadas de la Policía Militar y se demanda un manto de protección legal a las actuaciones de las Fuerzas Armadas que se materializa en la polémica Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, actualmente en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante recursos varios de inconstitucionalidad interpuestos por diversos actores políticos y sociales.

El autor concluye que:

> ...A pesar de las circunstancias adversas, de haberlo reconocido políticamente y de invertir una cantidad ingente de recursos económicos, México no ha abordado con la suficiente voluntad política el proceso de reforma de la gestión de la seguridad pública en el país...
>
> ...Se debe trabajar en una regulación que sea aceptable para todos los sectores, que deje muy claro el carácter temporal de la intervención militar y que desarrolle un escenario institucional que logre que los procesos de reforma policial se concreten, al forzar la voluntad política de los gobernadores y alcaldes para que finalmente estos, en el menor tiempo posible, estén en condi-

> ciones de asumir sus responsabilidades de forma eficiente, y que las Fuerzas Armadas se retiren a sus tareas de protección exterior del Estado...

10. Pedro Trujillo Álvarez, en el *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El Triángulo Norte centroamericano*, se centra en la región más violenta del orbe, en la que confluyen El Salvador, Guatemala y Honduras, Estados-nación que han buscado respuestas a los altos índices de criminalidad, entre estas la "política de mano dura", el empleo del componente militar en el campo de la seguridad pública, así como el endurecimiento de las penas y la tipificación de figuras delictivas concretas dirigidas a grupos específicos del crimen organizado.

El trabajo a cargo de Trujillo Álvarez analiza diversos factores que han servido para justificar el proceso de militarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte centroamericano: a) el marco constitucional de cada país, b) los procesos de paz en El Salvador y Guatemala, c) la percepción de las instituciones nacionales dedicadas a la seguridad y otros que inciden en la toma de decisiones políticas y, d) las posiciones críticas sobre las políticas y estrategias gubernamentales.

El autor pone de relieve que el empleo de efectivos militares en misiones no tradicionales, tales como la lucha contra el narcotráfico y otras modalidades del crimen organizado, el terrorismo y la seguridad pública en la región, constituye "...un debate casi exclusivo de expertos —y no siempre público— que se viene promoviendo en los últimos años dentro de la discusión en torno a la transformación, reconversión o modernización de la institución militar".

En este marco, se destaca como un parteaguas la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004), por incluir en su Declaración final:

> ...la necesidad de implicar a todo el Estado y no solamente a las fuerzas de seguridad y a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, lo que representa un importante hito sobre la percepción que se tiene de los Ejércitos latinoamericanos y un cambio de postura en relación con la institución armada, especialmente si consideramos la tradicional animadversión, producto del intervencionismo militar en política y los relativamente recientes regímenes militares.

Tratándose del Triángulo Norte, en la última década El Salvador, Guatemala y Honduras —países que integran el Plan de Alianza para la Prosperidad y reciben ayuda de Estados Unidos para mejorar la seguridad— han optado por movilizar efectivos militares e integrar patrullas combinadas, con un innegable desgaste de la institución castrense.

Ahora bien, como bien señala el autor, difícilmente puede concebirse a Centroamérica como un "todo" uniforme:

> Costa Rica y Panamá no cuenten con Ejércitos, no todos los países sufrieron conflictos armados internos; Nicaragua, a pesar de haber sufrido un conflicto armado interno, tiene un bajo índice de delincuencia, y el Ejército no participa en seguridad ciudadana, y otras diferencias relacionadas con el desarrollo, el historial democrático, los niveles de violencia, etc. Tanto en El Salvador como en Guatemala, los Acuerdos de Paz promovieron un nuevo modelo policial, y las actuales fuerzas comenzaron a conformarse a mediados de los años noventa. Es decir, todavía está en proceso de consolidación el modelo policial.
>
> Por tanto, el análisis regional debe pasar por filtros previos que aconsejan abordar por separado la situación de cada país.

En el caso de cada uno de los componentes del Triángulo Norte centroamericano vale la pena destacar: a) Guatemala, donde la policía "no existe", en términos constitucionales, y el Ejército es el responsable de garantizar la seguridad interior y exterior, b) Honduras, a cuyas Fuerzas Armadas se les asigna el cometido de "mantener el orden público", labor compartida con la policía, a quien también se le encarga la "conservación del orden público", y c) El Salvador, donde para el componente castrense la misión de mantener la paz interna es "excepcional". Como quiera que sea, todos consagran —en situaciones especiales distintas— la colaboración entre la seguridad y la defensa, aunque en el caso hondureño las misiones se amplían a una amplia gama de cometidos.

El autor insiste en la apuesta de Guatemala, El Salvador y Honduras por el uso intensivo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la criminalidad, común u organizada, en el Triángulo Norte centroamericano.

El común denominador de estos tres países descansa en los siguientes tres aspectos de dicha política:

En los tres países se ha observado a la policía nacional acompañada de efectivos militares, e incluso a las policías locales o municipales, consecuencia de reclamos ciudadanos, o de representantes políticos, aduciendo que el empleo de los Ejércitos coadyuva a una mejor seguridad pública.

- Lo excepcional convertido en permanente, es la frase que mejor aglutina —en los tres países— la participación militar en seguridad ciudadana.
- Cualquiera que sea la solución que se adopte en cada país, todo indica que a corto plazo los Ejércitos seguirán participando en la seguridad pública.
- Los altos índices de criminalidad desbordan en la mayoría de los casos la capacidad policial instalada, y provocan una alta demanda ciudadana de seguridad que no puede ser respondida por los gobiernos de turno.

A la postre, para Trujillo Álvarez, resulta vitalmente necesario dar continuidad al debate sobre la reforma militar y la reforma policial, más allá del peso de la historia que suele enrarecer la discusión.

Quinta parte - *La búsqueda de una solución ajustada a la legalidad*

Tal como se expone al inicio de esta presentación, a la luz de una realidad signada por el fracaso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como la ONU denomina a los policías y fuerzas de seguridad o intermedias (policías militarizadas como cuerpos de gendarmería), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) acepta —como una respuesta de naturaleza excepcional— que el Estado recurra a sus Fuerzas Armadas, pero al mismo tiempo recomienda que, cuando las Fuerzas Armadas tengan intervención en el campo de la seguridad pública, sea declarado el estado de excepción, emergencia o sitio (según sea el marco normativo del país considerado) por un órgano nacional competente (poder legislativo/congreso), lo que:

> ...permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspen-

> siones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos (CICR, 2015: 25).

Si bien comprometer a los militares en el campo de la seguridad pública es una decisión política, en numerosos casos suelen emplearse las fuerzas militares al margen de lo recomendado por el CICR o, peor aún, sin un marco normativo que les brinde certidumbre jurídica; lo que puede traer aparejado que, ante un cambio de composición de las autoridades gubernamentales, se llame al estrado o se someta a juicio a aquellos militares que —como instrumento coercitivo por excelencia del Estado— se limitaron a cumplir órdenes emanadas de la autoridad civil.

Esto explica los esfuerzos que desde el derecho, en diversos escenarios latinoamericanos, se vienen realizando para dotar de un manto de protección legal a las actuaciones de los militares, y evitar así el enjuiciamiento del personal castrense empeñado en labores policiales.

11. Adrián S. Gimate-Welsh Hernández y Otto René Cáceres, en *Fuerzas Armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de los derechos humanos. Casos de Argentina, Brasil, Chile y México*, ofrecen al lector una perspectiva crítica de los recientes esfuerzos legislativos en México y Brasil, por considerar:

> ...que representan un retroceso a las aspiraciones de una democracia de calidad. La inconsistencia jurídica del entramado constitucional es inaceptable; los argumentos tautológicos del articulado de las leyes son inadmisibles, como el caso de la ley de seguridad interior en México.

En rigor, para dichos autores:

> La problemática de la seguridad reside en la injusticia social, en la incapacidad de los tomadores de decisiones de maximizar la democracia representativa, en la falta de diálogo entre el Estado y la sociedad y en la incapacidad del poder legislativo de asumir la corresponsabilidad que le incumbe como representación nacional de la soberanía ciudadana; reside en el mantenimiento de enclaves autoritarios que no están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas, a la transparencia, a la supervisión y al control de instituciones externas y de la sociedad organizada.

A partir de esta concepción, Gimate-Welsh Hernández y Cáceres se preguntan qué entender por *militarización*, a lo que responden con tres acepciones: a) la participación directa u ocupación de cargos en la administración pública civil por los propios militares; b) el desarrollo de doctrinas militares a través de políticas de gobierno y, c) la transferencia de valores castrenses a la administración pública.

Posteriormente, intentan demostrar hasta qué punto es viable hablar de militarización en Latinoamérica, mediante el abordaje de los siguientes casos nacionales:

En Argentina, mediante el decreto 864/2011, el gobierno entonces encabezado por Cristina Fernández de Kirchner puso en marcha el operativo Cinturón Sur, con el objetivo de "disminuir los niveles del delito" mediante la aplicación de "mano dura" en el área metropolitana de Buenos Aires (conocida como Gran Buenos Aires), medida en su momento definida como excepcional que ya lleva siete años, y que trajo aparejado el empleo de la Gendarmería Nacional —fuerza federal con estatus militar concebida y destinada al control de las fronteras terrestres— y de la Prefectura Naval —policía marítima de naturaleza militar— bajo modalidades que van desde el patrullaje de proximidad hasta el control antidisturbios, y que tienen aferrado a casi un tercio de los 36,000 gendarmes que integran esa fuerza intermedia. En síntesis, si bien en Argentina la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior vigentes prohíben el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública, el uso intensivo de policías militarizadas como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval permiten hablar con propiedad de un proceso de militarización de la seguridad ciudadana.

En el caso de Brasil, el artículo 142 de la Constitución en vigor consagra la misión de garantía de la ley y del orden (GLO), en virtud de la cual se autoriza el uso de las Fuerzas Armadas "para garantizar los poderes constitucionales y la defensa de la patria", lo que se encuentra reglamentado en las leyes complementarias números 97, 117 y 136, que regulan la actuación de las Fuerzas Armadas en aquellos casos en que se consideren agotados los instrumentos que enumera la Carta Magna.

En este marco normativo, el instrumento militar ha sido empleado particularmente en la recuperación de *favelas* (asentamientos irregulares) en los *morros* (colinas o alturas) que dominan la

ciudad de Rio de Janeiro. Así ocurrió, por ejemplo, el 28 de noviembre de 2010, durante la ejecución de los operativos para tomar y ocupar los *Complexos do Alemão* y *da Penha*, bajo el control de los narcotraficantes, en lo que el entonces presidente Lula da Silva calificó como "fuerza de paz militar", compuesta por dos mil efectivos encuadrados en tres batallones, a los que se sumaron policías civiles y militares subordinados al comando castrense.

En contraste, en palabras de los propios autores, Chile:

> ...no recurre a las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia y al crimen organizado. Estas funciones son desempañadas por las fuerzas policiales: los Carabineros y la Policía de Investigación (PDI). El sistema policial constituye la puerta de acceso al sistema de justicia; es el nexo permanente con la ciudadanía, es el vínculo con las víctimas y los victimarios; tiene presencia a escala federal, estatal, departamental y municipal. Para que cumpla eficazmente tiene que ser una policía profesional, capacitada, dignificada en sus derechos humanos y sus derechos fundamentales, y que tenga un manejo profesional en la aplicación de los protocolos. De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución de 1980, hay una diferenciación entre la función de la FF.AA. y las fuerzas policiales. A las primeras corresponde la seguridad nacional, a las segundas la seguridad interior y la seguridad pública.

Tratándose de México, hay una multiplicidad de misiones para sus Fuerzas Armadas:

> ... concebidas, entrenadas y capacitadas para actuar en condiciones de guerra contra enemigos militares (Plan DNI), actuar en casos de sedición y rebelión en contra de la seguridad interior (Plan DNII), y llevar acciones en caso de desastres (Plan DNIII), no para llevar a cabo labores de seguridad pública y soportar el peso, la responsabilidad y las consecuencias legales e institucionales que ello representa.

Incluso sus actuaciones y presencia, no obstante su alto reconocimiento social, están lejos de disminuir la violencia; antes bien, como consecuencia de sus intervenciones se verifica un incremento de la inseguridad y del quebrantamiento de los derechos humanos.

Las tres últimas administraciones a cargo de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), respectivamente, tienen como común denominador:

> ...el integrar dentro del concepto de seguridad nacional prácticamente la totalidad de los problemas securitarios que aquejan al país, lo que no permite considerar la multidimensionalidad del concepto. El no contar con estos instrumentos ha llevado a que en aras del resguardo de la seguridad nacional se le otorgue un margen amplio de discrecionalidad a la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

Los autores advierten el sesgo reactivo/represivo que dominó y domina las estrategias operacionales y tácticas de los tres sucesivos gobiernos, en lugar de apostar por la prevención, por diagnósticos que den cuenta de las causas de fondo y por actuaciones bajo criterios de "...coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno a través de planes, acuerdos y políticas públicas orientadas a un mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país...".

En conclusión, el empleo de las Fuerzas Armadas —incluso en coordinación con las fuerzas policiales— no resuelve el problema de la inseguridad ni contribuye a reducir las tasas de homicidios intencionales. Por el contrario, se impone la presencia activa del Estado en zonas de alta marginación, tales como barrios, *favelas* y cinturones de miseria y exclusión, de la mano de políticas, estrategias e instrumentos de seguridad social, generación de empleo, salud, educación, alimentación y vivienda, entre otros. Pero, de manera simultánea, se debe apostar por una institución policial eficaz, eficiente, con integridad, cercana a la comunidad, transparente y que rinda cuentas al soberano. El caso chileno, como ejemplo de buenas prácticas, se refleja en dos indicadores insoslayables: las bajas tasas de homicidios y los altos niveles de confianza ciudadana en la policía como institución.

12. Eduardo Bittencourt Cavalcanti, en *Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade*, centra su análisis en los escenarios de violencia urbana en la ciudad de Rio de Janeiro, y explora el marco legal vigente de aplicación, a la luz de la intervención de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de la misión de garantía de ley y orden consagrada en la propia Constitución. De esta manera, parte del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DIDA), como forma de proveer medios equilibrados para que las fuerzas federales actúen frente a la violencia urbana, poniendo de relieve el ámbito de aplicación en razón de la materia (*ratione mate-*

riae) inherente al conflicto armado no internacional de baja intensidad. Asimismo, considera las implicaciones legales derivadas, en especial la seguridad jurídica que demandan tanto los tomadores de decisión como los propios militares y la población civil afectada. El lector se encuentra ante una contribución inédita sobre el caso de Brasil, desde la perspectiva del Derecho Internacional, incluyendo el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho interno aplicable.

Se trata, por tanto, de un análisis jurídico que se enmarca en una reciente decisión del Presidente de Brasil, a saber (Londoño y Darlington, 2018):

> El presidente brasileño, Michel Temer, firmó este viernes un decreto que pone al Ejército a cargo de la seguridad de Rio de Janeiro, una medida extraordinaria con la que busca restaurar el orden en la segunda ciudad más grande del país y, en general, en el estado de Rio, en medio de una epidemia de violencia.
>
> Es la primera vez que un líder de Brasil ordena una intervención militar en un estado desde que la nación sudamericana regresó a la democracia en los años ochenta...
>
> ..."El crimen organizado casi ha tomado control del estado de Rio de Janeiro. Es una metástasis que se esparce por el país", dijo Temer en la ceremonia de firma del decreto, en Brasilia. "Juntas, la policía y las Fuerzas Armadas combatirán y confrontarán a aquellos que tienen secuestradas a nuestras ciudades", añadió...

En el conjunto de marcados contrastes del teatro de operaciones, el escenario exuberante de Rio de Janeiro tiene una población que experimenta niveles crecientes de violencia, de la mano de grupos organizados que cuestionan severamente el orden público, lo que obliga a optar por la intervención federal en la seguridad pública del estado de Rio de Janeiro, aprobada en virtud del Decreto Legislativo número 10/2018.

Para poner fin a esta situación crítica de violencia criminal, las autoridades civiles aprueban el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de represión a grupos de criminales organizados que dominan áreas de la ciudad de Rio de Janeiro, notablemente en los asentamientos irregulares, que reciben la denominación de *favelas*, configurados por terrenos montañosos, accidentados, de difícil acceso.

A finales de los años 70 y principios de los años 80, el crecimiento poblacional, la ausencia del Estado y la consiguiente falta

de políticas públicas, contribuyeron a convertir las *favelas* en los principales centros del narcotráfico de la ciudad de Rio de Janeiro, lo que a su vez pavimentó el sendero de la violencia en dichos espacios sin presencia del Estado.

El autor hace hincapié en que Rio de Janeiro es el estado de la Federación con mayor número de agentes de seguridad pública muertos, lo que se traduce en una elevada tasa de defunción policial a la que hace referencia como verdadero "genocidio policial"; lo que ilustra sobre los niveles de violencia.

La realidad de Rio de Janeiro impone la identificación de poderosas organizaciones criminales (ORCRIM) que cuentan con sistemas de armas de uso militar convencional es decir de alto poder de fuego y letalidad, con estructuras de mando jerarquizadas, orientadas principalmente al narcotráfico, y de milicias constituidas por actores armados que se instalaron en las comunidades, presuntamente, para proteger a la población de los criminales y que acabaron por convertirse ellos mismos en grupos privados de la seguridad pública, actuando con brutalidad y ejerciendo control territorial, a veces de mayor envergadura y extensión que el ejercido por los propios narcotraficantes.

En el marco de la misión de garantía de la ley y el orden (GLO) consagrada constitucionalmente, las Fuerzas Armadas desarrollaron la operación Arcángel contra las ORCRIM del narcotráfico, en los complejos da Penha y Alemão, mediante el empleo de tropas del Ejército del orden de 8,764 efectivos, en el período de diciembre de 2010 a junio de 2012.

Las *favelas* son territorios dominados por la resistencia articulada del narcotráfico, espacios alejados de cualquier mecanismo de democracia y de orden público, en los que las mayores víctimas son sus propios habitantes que no integran los grupos al margen de la ley.

De conformidad con Bittencourt Cavalcanti, las *acciones episódicas* (actos esporádicos) desarrolladas con violencia extrema, típicas de los grupos armados hostiles —estructuralmente ordenados y caracterizados por la división de tareas— contra las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad pública, que dominan espacios territoriales cariocas, pueden suscitar la existencia de conflicto armado en estricto sentido, escenario de aplicación del decreto número 42.121, del 21 de agosto de 1957, en el que está contenida la

aplicación elástica del artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949 (Conflicto Armado de Carácter No Internacional), dado que el lector se encuentra bajo los dos supuestos de existencia de un conflicto armado: la organización de las partes en conflicto y la intensidad de la violencia, ambos presentes en las ORCRIM.

Ahora bien, cuando de hecho el escenario operativo alcanza niveles de violencia que la policía no logra contener por insuficiencia de medios, las autoridades civiles deben recurrir a la utilización de niveles de fuerza similares a las operaciones militares, con progresión sistemática e intensidad típicas de combate. Dichas acciones se rigen por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DIDA) que, conviene insistir, se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico brasileño como norma de uso común, como el mencionado decreto número 42.121, del 21 de agosto de 1957.

Esto significa que el DIDA integra el bloque de constitucionalidad brasileño, dentro del conjunto de normas que funcionan como parámetro para la evaluación de la constitucionalidad de las demás normas que integran el ordenamiento jurídico nacional.

Para el autor, el reconocimiento de un conflicto armado en sentido estricto no obsta para que los grupos armados que enfrenta el Estado, sigan siendo ilegítimos. Su estatus de criminales se mantiene inalterado, por lo que se aplica el derecho penal interno y pasan a ser también jurisdiccionales por las normas restrictivas y represivas del DIDA. Así se establece en el artículo 3 común: "La aplicación de las disposiciones precedentes no afectará al estatuto jurídico de las partes en conflicto".

En la correcta aplicación del Derecho inherente a los conflictos armados, los criminales de los grupos armados que tienen "participación directa en las hostilidades" (PDH) dejan de ser considerados civiles, pierden la condición de personas protegidas, y se convierten en objetivo militar legítimo para las Fuerzas Armadas. Esto significa que, mediante su identificación positiva, pueden ser atacados en estricto cumplimiento del deber legal, pues su neutralización o destrucción confiere una ventaja directa y concreta a las operaciones militares necesarias para poner fin al grave compromiso de restablecer el orden público.

De esta manera, la ocupación del complejo de Maré es considerada un conflicto armado moderno o guerra híbrida, con las siguientes

características: guerra irregular, sin fronteras, con un enemigo difuso, contra organizaciones criminales de alta peligrosidad, verdaderos grupos armados que practicaron atentados contra la vida de civiles y militares, incluyendo la reciente muerte de un cabo del Ejército, con armas de uso restringido y reservado a las Fuerzas Armadas.

El autor cita la decisión del 19 de abril de 2017, del eminente Juez Presidente del III Tribunal del Jurado - 3ª Vara Criminal de la Comarca de la Capital, en Rio de Janeiro, que deja constancia de la existencia de una confrontación asimétrica en el escenario carioca, que tanto el magistrado como el representante del Ministerio Público (Fiscalía) describen como "situación de guerra", al hacer referencia el teatro de las operaciones en que agentes del Estado cumplen con su deber, consignado *in verbi.* Al mismo tiempo se reconoce que la presencia de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad debe ser vista como instrumento garante de los derechos fundamentales para conferir protección a los civiles, al causar la inhibición de prácticas delictivas.

En este contexto, cabe señalar el caso de Colombia, país que recientemente ha llevado a cabo un esfuerzo similar en la dimensión legal por diferenciar y separar dos ámbitos de participación de las Fuerzas Armadas, a partir de la Directiva 015/2016: a) para enfrentar a las bandas criminales (por su acrónimo BACRIM) cuando la policía nacional se vea rebasada, escenario en el cual se aplican tanto las leyes internas como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y, b) para enfrentar a los grupos armados organizados (por su acrónimo GAO), que cumplen con las condiciones establecidas por los tribunales internacionales como para ser considerados grupos armados hostiles; es decir: objetivo militar, y que, por ende, guardan correspondencia con el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DIDA) (Quiroga Cubillos, 2018).

En conclusión:

> Es indispensable dar impulso a la construcción jurídica teleológica para sostener el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de represión a la violencia urbana, según el escenario de la situación de hecho. Los fines, propósitos y objetivos pretendidos con la utilización de las tropas federales responde al reconocimiento de que de nada sirve mantener las técnicas y tácticas de las

policías como "fuerza policial convencional" contra grupos armados hostiles, en territorios bajo su dominio.

13. Víctor Gonzáles Jáuregui, en *Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: Funciones de las Fuerzas Armadas en el Perú*, analiza el marco de la participación e intervención de las Fuerzas Armadas en América Latina en el actual contexto de violencia interna y el combate contra la criminalidad organizada; esto es, en tareas de seguridad pública, para concentrarse en el caso del Perú, donde la ley interna define los escenarios de violencia y los califica jurídicamente, además de regular el empleo y el uso de fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en la dimensión nacional.

Gonzáles Jáuregui considera la participación de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica en tareas de *seguridad pública, orden interno, seguridad ciudadana o la denominación que reciba en cada país*, como común denominador, que está lejos de constituir una tendencia temporal o periódica; antes bien, "...se ha afianzado con la decisión política, en una situación que, al parecer, por ahora no tiene punto de retorno".

Por su parte, el innegable atractivo de la legislación peruana parte del artículo 163 de su propia Constitución Política, que establece como una de las obligaciones básicas del Estado garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. A partir de este imperativo constitucional, el autor explica que:

> En ese contexto, el Tribunal Constitucional, al determinar la misión de las Fuerzas Armadas, ha distinguido entre los conceptos de *seguridad nacional*, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado; es decir el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las *Fuerzas Armadas*, y *seguridad ciudadana*, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la *Policía Nacional*, en tanto las tareas de *orden interno* comprenden tres aspectos:
>
> a) *Seguridad ciudadana*: Esto implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas y el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.
> b) *Estabilidad de la organización política*: Esto se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, la quietud y la paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.

c) *Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales*: Esto incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua y la energía eléctrica, entre otros.

Una vez definidas las dos vertientes de la seguridad, para evitar ambigüedades que podrían dejar expedito el camino para la violación de los derechos humanos, Gonzáles Jáuregui pone de relieve que:

> ...el Estado peruano ha puesto en vigencia una ley para regular el *empleo de la fuerza* por parte de las Fuerzas Armadas en casos de conflicto armado no internacional, y para el *uso de la fuerza* en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflicto armado pero que afectan la seguridad pública. La dación de esta ley fue producto de las lecciones aprendidas derivadas de la participación militar en el conflicto armado interno y de las denuncias contra uniformados por presunta violación de derechos humanos, lo que ha traído como consecuencia que se hayan judicializado varias de esas denuncias y se hayan considerado algunos de los hechos que las provocaron como crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, su persecución penal sea *ad infinitum*, en razón de la aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

Para ello se tomaron en cuenta las consideraciones y los reparos de la sentencia del Tribunal Constitucional, que dieron lugar al proyecto del Decreto Legislativo número 1095, "Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional", que fue enriquecido y perfeccionado por el enfoque jurídico aplicado en la Ley número 29166, "...a la vez que se hizo una valoración reflexiva sobre las características de la realidad nacional en cuanto a las actuales amenazas que puedan afectar el orden interno y la paz social".

Estos antecedentes, a la postre, derivaron en la sanción del Decreto Legislativo número 1095, "Decreto Legislativo que establece Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional", en virtud del cual se conciben tres escenarios de actuación del instrumento militar que, como explica el autor, son los siguientes:

> ...*el primer escenario* surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso hacen empleo de la fuerza para la neu-

> tralización del objetivo por la ventaja militar que representa, y en aplicación de los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del Derecho Internacional Humanitario, y especialmente lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados, (ii) con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado, y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización. En este caso el empleo de la fuerza letal en las operaciones militares puede ser el primer recurso, y ello exige que este supuesto se acepte únicamente en estado de emergencia cuando las Fuerzas Armadas están encargadas del control del orden interno, y siempre que el empleo de la fuerza sea necesario para obtener una ventaja militar previamente determinada, proporcional en relación con los daños incidentales que se pudieran ocasionar. Las operaciones militares se ciñen a reglas de enfrentamiento; en resumen, se han dado las condiciones para calificar esta situación de violencia como un conflicto armado de carácter no internacional.

Con este primer supuesto se aplica el *empleo de la fuerza,* de conformidad con el marco legal vigente en Perú, lo que probablemente se haga presente en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (conocido por el acrónimo de VRAEM):

> ...zona geopolítica ubicada en las regiones de Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín. Concretamente, es una cuenca que en más del 30% está formada por el valle del río Apurímac, que es la zona más cocalera del Perú y del mundo (produce unas veinte mil hectáreas de hojas de coca la año) y la cuenca del río Ene, que es una zona más amplia y de producción de alimentos orgánicos, como cacao, frutas y café (Salas, 2016).

No obstante el accionar de Sendero Luminoso y del narcotráfico, que se hacen sentir en el VRAEM, algunas fuentes afirman que:

> ...Ya no se necesitan tantos militares. Se necesita trabajo de investigación, educación y salud. Pero además hace falta un trabajo social e integral, como carreteras de integración, porque la única pista que va a tener es de 184 kilómetros, y va desde Ayacucho hasta San Francisco... (*ibidem*).

Por su parte:

... El *segundo escenario* surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado, en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, no se aplica en estas circunstancias el Derecho Internacional Humanitario. En este caso, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Este segundo escenario es sustancialmente distinto del primero, aquí las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno. En esta situación las Fuerzas Armadas no ejecutan operaciones militares, sino acciones militares, porque no enfrentan objetivos militares sino a un grupo o grupos de individuos, que no constituyen grupos hostiles, que si bien pueden estar realizando actos de violencia no representan una amenaza intencionalmente letal. En este caso (...) las Fuerzas Armadas deben actuar aplicando Reglas del Uso de la Fuerza, esto es, usando la fuerza preventiva y reactiva con medios no letales, conforme a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad a estándares como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de "policía" o de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Las Fuerzas Armadas únicamente pueden hacer uso de la fuerza letal en forma excepcional, por necesidad de legítima defensa y cuando sea estrictamente inevitable para salvar una vida o las vidas que se encuentren bajo su responsabilidad.

Finalmente,

...el *tercer escenario* define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos en que se presenten escenarios de la comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos las Fuerzas Armadas podrían hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas proporcionando apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad con los estándares internacionales señalados (...) En esta situación la zona de actuación de las Fuerzas Armadas tiene la particularidad de que no se encuentra declarado en estado de emergencia sino rige el Estado de derecho.

Esta contribución, que da cuenta de la solución legal de posibles intervenciones del instrumento militar en Perú, concluye sobre la necesidad de contar con

> ...un marco legal que regule la participación de las Fuerzas Armadas, [aunque al mismo tiempo reconoce sus propias limitaciones] pero eso resultará insuficiente frente a la realidad de la violencia social y la delincuencia organizada; los militares no son la panacea para solucionar esta grave problemática, las soluciones deben ir por políticas económicas y sociales que tiendan a cerrar las brechas en las sociedades en América Latina y potenciar los sistemas educativos según patrones de una verdadera cultura de paz.

Palabras finales

La militarización de la seguridad pública se erige en un recurso del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza del que debería echarse mano *solo ante situaciones de naturaleza excepcional y mediante la aprobación del poder legislativo o congreso* (en virtud de la cual se suspenderían determinados derechos humanos, que allane el camino para restablecer el orden público, enfrentar a grupos armados organizados con capacidades equiparables a fuerzas combatientes o dar cuenta de una amenaza real a la seguridad nacional del Estado-nación), por un horizonte temporal muy acotado y en el espacio donde estrictamente intervendrán los institutos armados.

Bajo este supuesto, para obtener resultados positivos sería necesario (URVIO, 2012: 143-146):

a) Ante todo, someter a los militares comprometidos a un proceso de *reconversión profesional* que los habilite para el desempeño de funciones policiales (por ejemplo, conocimiento y dominio de herramientas *ad hoc*, ejercicios sobre el terreno y simulaciones sobre el marco normativo y las modalidades de aplicación de la ley, así como de reglas de uso de la fuerza), similar al que reciben para desempeñar misiones y funciones en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.
b) De manera paralela, se deberían ajustar las reglas de empeñamiento o enfrentamiento para situaciones diferentes al conflic-

to armado o a la conducción de hostilidades, que implican tratar con la población civil y no con un enemigo, bajo el paraguas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (por ejemplo, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley).

c) Conviene insistir en que, cuando la situación obligue a comprometer a los militares en niveles menores de violencia, que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina otras situaciones de violencia (OSV), o bien cuando grupos armados hostiles ejerzan un control territorial efectivo y amenacen la vida y la integridad de la población, el órgano competente (poder legislativo) debe declarar el estado de excepción, de sitio o emergencia, para evitar la imposición de estados de excepción *de facto*.

En cualquier caso, la militarización de la seguridad pública debe considerarse negativa, porque constituye el reconocimiento del fracaso de la autoridad, que, al verse rebasada, decide apelar a la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado que son las Fuerzas Armadas.

El antídoto de esta tendencia en Latinoamérica reside en el desarrollo de un sistema de justicia penal con operadores profesionales y comprometidos con la función de la seguridad pública, en especial instituciones policiales profesionales y competentes que generen una sinergia con la sociedad civil y que, paulatinamente, se ganen la confianza de la población a la cual sirven.

No obstante, el escenario deseable guardaría correspondencia con un énfasis en la prevención de las violencias y la delincuencia, y con instrumentos de negociación y buenos oficios que neutralicen cualquier recurso a la violencia por parte de actores privados para hacer valer sus derechos o intereses.

Todos los coautores del presente *dossier* coinciden en señalar que la respuesta *manu militari* se limita a dar cuenta de los efectos de situaciones (léase, reacción/represión) que responden a una multiplicidad de factores cuya resolución debería partir de otras políticas sectoriales, de la mano de otros instrumentos del aparato estatal.

Incluso, son los propios uniformados quienes alzan su voz frente a las decisiones políticas que los comprometen para hacer frente a otras situaciones de violencia (OSV) (Londoño y Darlington, 2018):

> ...El general Eduardo Villas Bôas, el principal comandante castrense del país [Brasil], dijo recientemente en una entrevista por correo que no se puede esperar que las Fuerzas Armadas resuelvan una crisis de seguridad que emana de problemas de larga data que otras agencias del gobierno no han atendido durante décadas.
>
> "Para combatir el crimen organizado se requieren acciones efectivas por parte del gobierno en las esferas económicas y sociales, para que el tráfico de drogas sea menos atractivo en áreas donde una buena parte de la población lidia con el desempleo", escribió el general. "Incluso cuando el Ejército ha sido convocado para actuar en distintas áreas, a veces por periodos extendidos, no vemos cambios considerables debido a una falta de compromiso por parte de las agencias de gobierno responsables de otras áreas...

Tratándose de México, en un desayuno con los medios de comunicación, el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos Zepeda, reconoció que (Flores Martínez, 2016):

> ...no pedimos estar aquí, no nos sentimos a gusto, los que estamos con ustedes aquí no estudiamos para perseguir delincuentes (...) Nuestra idea y nuestra posición es otra, y ahora se está desnaturalizando, estamos haciendo funciones que no nos corresponden, todo porque no hay quien las deba hacer o no están capacitados.

Además, enfatizó: los niveles de violencia y de inseguridad en el país no son asuntos "que se puedan resolver a balazos" (Alzaga, 2016).

También, en general, la experiencia demuestra que los resultados del uso intensivo de las Fuerzas Armadas no se hacen sentir a mediano y largo plazos, a la vez que traen aparejado un desgaste institucional y humano, al comprometer a su personal en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, en muchos casos careciendo sus actuaciones de un manto de protección legal.

En definitiva, el político debería reconocer que las Fuerzas Armadas —como máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado o último recurso— solo deberían apoyar a las autoridades civiles de manera excepcional, una vez agotados otros instrumentos coercitivos del Estado, como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, y evitar que la excepción se convierta en lo permanente en América Latina.

Bibliografía

ACAPS Enables Crisis Responders to Better Understand and Thereby Better Address the World's Disasters (2014), *Otras situaciones de violencia en el Triángulo del Norte centroamericano —Impacto humanitario—,* Ginebra, mayo. Disponible en: http://iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Alzaga, Ignacio (2016), "Militares no estudian para perseguir a delincuentes: Cienfuegos", *Milenio*, Ciudad de México, 8 de diciembre. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/militares-no-estudian-para-perseguir-a-delincuentes-cienfuegos. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Ballbé, Manuel (1996), "Modelos policiales comparados", en *Seguridad y Estado autonómico,* VII Seminario "Duque de Ahumada", Ministerio del Interior, Madrid, pp. 113-127.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015a), *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf. Consultado: 29 de mayo de 2018.

——— (2015b), "El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden", ficha técnica, Ginebra, CICR, septiembre, p. 1. Disponible en: https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Costas Trascasas, Milena (2005), "El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas", en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe de expertos sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe*, Lima, junio.

Flores Martínez, Raúl (2016), "SEDENA: no estudiamos para perseguir delincuentes", *Excélsior*, Ciudad de México, 8 de diciembre. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/08/1133011. Consultado: 29 de mayo de 2018.

García Covarrubias, Jaime (2005), "Transformación de la defensa: El caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica", *Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army*, edición hispanoamericana, marzo-abril, Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Combined Arms Center, pp. 23-30.

Harroff-Tavel, Marion (1993), *La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna*, separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, número 117, mayo-junio de 1993.

Londoño, Ernesto y Shasta Darlington (2018), "Brasil pone al Ejército al mando de la seguridad en Rio de Janeiro ante ola de violencia", *The New York Times*, 16 de febrero de 2018. Disponible en https://www.nytimes.com/

es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México", *Renglones, Revista Arbitrada en Ciencias Sociales y Humanidades*, México, núm. 61, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), septiembre 2009–marzo 2010. Disponible en http://www.renglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos_Moloeznik.pdf. Consultado: 29 de mayo de 2018.

——— (2017a), *Fundamentos de seguridad y defensa*, Editorial Librería Juris, junio, Rosario, República Argentina.

——— (2017b), "Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia", en Arturo Villarreal Palos, Jorge Chaires Zaragorza y Dante Jaime Haro Reyes (coord.), *Derechos humanos y seguridad en democracia*, CUCSH, octubre de 2017, Universidad de Guadalajara, pp. 45-72.

——— *y Pawel Trefler (2017), "América Latina: Violencia en México y Centroamérica" (coord. y presentación del dossier), Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales vol. 4, Universidad de Lublin (Polonia), pp. 13-19. Disponible en:* https://journals.umcs.pl/al/issue/view/361/showToc. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Quiroga Cubillos, John Alexander (2018), "La importancia de la educación en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario para las fuerzas militares", conferencia magistral, Panel Internacional Derechos Humanos, Justicia y Grupos Vulnerables, Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 29 de mayo.

Salas, Edson (2016), "¿Qué es el VRAEM y por qué es una zona peligrosa?", video, 25 de abril. Disponible en: http://rpp.pe/peru/narcotrafico/que-sucede-en-el-vraem-y-por-que-es-una-zona-tan-complicada-noticia-953452. Consultado: 30 de mayo de 2018.

Till, Geoffrey (2007), *Poder marítimo (Una guía para el siglo XXI),* Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

URVIO (2012), *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO, sede Ecuador, diciembre, núm. 12, entrevista con Marcos Moloeznik: "La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional", Jenny Pontón Cevallos, entrevistadora, pp. 143-146. Disponible en: http://www.relasedor.org/images/publicaciones/pdf/Revista_Urvio_12.pdf. Consultado: 29 de mayo de 2018.

Parte i
Las razones

II. De la desmilitarización a la remilitarización

Craig A. Deare[1]

Introducción

En 2008 publiqué un artículo en la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, tratando un aspecto del tema de la militarización en América Latina. Mi enfoque en aquel entonces se orientó en parte a lo que yo llamaba la participación "inconsciente" estadounidense en esa realidad coyuntural. Con la invitación a contribuir a este compendio, me pareció que quizás sería interesante re-visitar ese artículo, y de esa manera analizar los cambios —para bien y para mal— durante la década transcurrida.

Entonces escribí que el tema de la militarización en América Latina es, como dirían los colombianos, muy complicado; esa realidad no ha cambiado. De manera directa e indirecta, hay muchos factores que contribuyen a la realidad actual, y no pretendo profundizarlos todos en este ensayo; otras contribuciones en esta edición seguramente ampliarán el debate. Mi propósito es plantear algunas de las causas principales y analizar con mayor atención una de esas causas —lo que llamo la participación "inconsciente" estadounidense en esta realidad coyuntural.

En 2008 escribí que, a mi juicio, la década de los "00" podría ser, cuando fuera vista en el espejo retrovisor del futuro, como los años cuando las tendencias militares volvieron a tomar trascendencia a través de América Latina. Las transiciones de gobiernos militares a

---

1. Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (National Defense University) en Washington DC, entre 2001-2014. Los comentarios del autor constituyen su opinión personal y profesional, y no representan la posición oficial del gobierno estadounidense, el Departamento de Defensa, la Universidad Nacional de Defensa, o el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa.

civiles que tuvieron lugar a lo ancho y largo de la región comenzaron en los años 80, y se vieron fortalecidas durante los años 90. Esto no significaba que hubieran desaparecido los desafíos relacionados con las relaciones civiles-militares, ni mucho menos con las democracias; los casos de irregularidades no eran menores, como lo de Fujimori en Perú con el autogolpe; los acontecimientos con golpes, no golpes, y cuasi golpes en Venezuela; los cambios imprevistos de Ecuador, etc. Tampoco eso implicaba que la calidad de las democracias había alcanzado los niveles deseados, caracterizados como "democracias iliberales" por Fareed Zakaria; quedaba mucho por hacer. Sin embargo, existía la percepción generalizada de que los países de la región habían dejado atrás conceptos relacionados con la utilización de las Fuerzas Armadas para solucionar problemas de la gobernabilidad, y que el futuro de la región se podría caracterizar como democrática —con controles mayores de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas—, y sobre todo no militarizada.

Parte de esta percepción se basaba en los gastos de defensa reducidos —un promedio bastante menor del 2% del PIB, que ha sido el promedio mundial del gasto militar—. Otro factor clave que contribuía a esa percepción tenía que ver con la disminución de las famosas "hipótesis de conflicto" entre algunos de los rivales más fuertes en la región. A pesar del conflicto renovado entre Ecuador y Perú en 1995, la acción diplomática de los países garantes —Brasil, Argentina, Chile, y los Estados Unidos— para minimizar el conflicto fue rápida y efectiva. Fue la época cuando se dio comienzo a las Cumbres de las Américas (1994), las Conferencias de los Ministros de Defensa (1995), las reuniones dedicadas a la creación de medidas de confianza mutua (1992), la innovación de establecer por primera vez en varios países ministerios de defensa liderados por civiles. Quizás otro elemento simbólico que contribuyó a la percepción de una reducción de militarización fue la salida de los Estados Unidos de la Zona del Canal de Panamá en 1997, lo que disminuyó la presencia militar permanente de ese país en América Latina. Lo cierto es que esa percepción que existía al terminar la década de los 90 —la de una región no (o ciertamente mucho menos) militarizada, de una región más segura y pacífica— ya no existe, y es evidente, a estas alturas de 2018, que la región está más desintegrada y menos segura que hace diez años.

Incluso, se reconoce que para 2008 la región se encontraba en la época que Larry Rohter caracterizó como la "marea rosa". Si bien es cierto que la vanguardia del movimiento en aquel momento hacia la izquierda —sin duda influenciada por Fidel— había sido liderada por Hugo Chávez, fue después de su reelección, en 2006, cuando sus esfuerzos por desafiar a los Estados Unidos reciben apoyo adicional. Un ejemplo claro fue la creación del ALBA (la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) entre Cuba y Venezuela en 2004. Las elecciones de Tabaré Vázquez en 2005, Bachelet en 2006, la reelección de Lula en 2006, Evo Morales en 2006, Rafael Correa en 2007, Cristina Fernández de Kirchner en 2007, la reelección de Ortega en 2007, y otros más, contribuyeron a una condición en la cual "la izquierda" latinoamericana formaban una mayoría en América del Sur. Como consecuencia, se observa el proceso de la creación de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) a partir de 2008. Y en el ámbito militar, en 2009, se establece el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), cuyos objetivos incluyen "consolidar una zona de paz suramericana; construir una visión común en materia de defensa, y cooperar regionalmente en materia de defensa".[2] El período entre 2005 y 2015 representaba el apogeo de la izquierda, cuando el ALBA alcanzó tener más de diez países miembros. Sin embargo, el debilitamiento de la salud y las subsiguientes muertes de Hugo Chávez y Fidel Castro, junto con la caída de la economía venezolana, resultaron en una situación en la que, cada vez más, el ALBA, la UNASUR, y el Consejo de Defensa Suramericano se reducen a entidades irrelevantes.

1. América Latina: una región fragmentada

En el artículo de 2008 escribí que tratar el tema de la remilitarización en la región es un tanto peligroso por varias razones, incluido el hecho de que hay países en los cuales no hay evidencia del fenómeno. Más aún, hay que reconocer que hay matices en lo que uno llame la militarización. Para algunos, tiene que ver con la poten-

2. Disponible en: http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur.

cialización de las Fuerzas Armadas; para otros, podría ser la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales, como el desarrollo. Otros se refieren a la utilización de las Fuerzas Armadas para combatir las amenazas internas de característica militar, o para realizar misiones que en un mundo idóneo se limitaría a las policías —como combatir al crimen organizado—. Finalmente, puede llamarse así a la existencia de hecho, si bien no *de jure*, de un gobierno militar. Visto desde una perspectiva completa, es obvio que sí hay niveles notables de militarización a lo largo del hemisferio.

Siempre es arriesgado generalizar al hablar de América Latina, dada su gran heterogeneidad; sin duda, el tema específico de la militarización es otro ejemplo importante de ese riesgo. Obviamente, los países comparten muchas características culturales similares, sobre todo la herencia española y la lengua castellana (con la excepción notable de Brasil). Pero los diecinueve países latinoamericanos tienen diecinueve historias distintas —algunas realmente únicas—, que no se prestan a una agregación fácil o sencilla. No obstante, dada la sensación de una tendencia a la militarización de muchos aspectos en la agenda regional, vale la pena analizar cuáles son los factores mayores de dicha tendencia. Como con cualquier temática en Latinoamérica, hay excepciones; quizás la más notable es el caso de Argentina, donde las políticas de los gobiernos post régimen militar, y sobre todo durante los últimos diez años, han dejado las Fuerzas Armadas con un presupuesto menor del 1% del PIB (en 2018 la cifra es 0,84% del PIB), "sufriendo vicisitudes debido a factores del pasado y del presente", como me comentó un colega chileno. Otro ejemplo notable es el caso de México, que, a pesar de una tarea explícita de confrontar al crimen organizado, opera con un presupuesto de apenas el 0,5% del PIB.

Hay otros casos interesantes que merecen breve mención en el espectro de la militarización. En un extremo se observan los ejemplos de países donde los gobiernos han decidido no tener Fuerzas Armadas para proveer la seguridad interior y la defensa nacional, que son Costa Rica (desde 1948) y Panamá (desde 1990). En el otro extremo se destacan los países donde las Fuerzas Armadas dominan el poder político y económico, que son Cuba (desde los 60) y Venezuela (desde los 00). El dominio de las Fuerzas Armadas cubanas es tal que el Stockholm International Peace Institute (SIPRI),

una de las instituciones más reconocidas en su análisis de defensa, no es capaz de divulgar cifras para Cuba.

Sigue siendo la realidad que, en general, los factores esenciales que han contribuido a un énfasis mayor en la utilización de las Fuerzas Armadas en la región son los siguientes: variaciones en el sistema internacional, actuación de algunos países clave del hemisferio, desafíos y amenazas internas y transnacionales, debilidades estructurales en muchos de los países de la región y, el papel cambiante de los Estados Unidos. No me quiero extender con todos los factores, pero sí tengo que tratarlos brevemente.

Empecemos con el factor que está afectando al mundo entero —las variaciones en el sistema internacional—. Aunque no tenga un efecto causal en el tema de la militarización, sí ocupa un lugar importante en general. La caída del muro de Berlín, y con ello la terminación de la Guerra Fría, hacia los 90, no afectó en gran medida las realidades de América Latina en ese momento. La declinación relativa del poder de los Estados Unidos no se veía con claridad para 1998; inclusive, el canciller francés Hubert Vedrine describía a los EE.UU. como la "hiperpotencia", y al mencionar otros países como "poderes de influencia" incluía a Francia, Alemania, Inglaterra y Japón..., pero no a China. Y ahora, veinte años después, China es reconocida como el gran poder que es, y su influencia está creciendo a una velocidad extraordinaria. India, por su parte, también ha emergido como un actor de gran peso en el sistema internacional. La entidad económica más grande del mundo actual es la Unión Europea (incluso sin la presencia del Reino Unido), cuyo PIB excede al de los Estados Unidos. Los avances tecnológicos en el ámbito de la tecnología informática y su impacto en comunicación, transporte, computación, medicina, redes sociales, inteligencia artificial, *big data* y otros, aceleraron el ritmo de la globalización en general y de la economía mundial específicamente. El mundo ha cambiado, Estados Unidos tiene una posición menos dominante en general, y esa realidad también se refleja en la región, y crea condiciones distintas. Con la disminución de la presencia norteamericana, se ve mayor involucramiento de otros actores no tradicionales, sobre todo China, pero también Rusia e Irán.

Los actores regionales también influyen de modo directo en la militarización. Brasil, durante la gestión de los presidentes Lula da

Silva y Dilma Rousseff, empezó a ocupar una función de liderazgo que siempre se esperaba del país, pero que pocas veces se realizaba. Sin embargo, después del *impeachment* de la presidenta Dilma y los escándalos actuales de corrupción relacionados con el "Lava Jato" y la empresa Odebrecht, dicho liderazgo se ha debilitado significativamente para 2018.

Por otra parte, se podría notar las mejoras en las capacidades militares y los aumentos de presupuestos de defensa en Chile y Perú. Además, habría que reconocer los éxitos de la estrategia de la Seguridad Democrática en Colombia, con el empleo innovador de las Fuerzas Armadas y otros elementos del gobierno que contribuyeron al proceso de paz en ese país, a pesar de sus desafíos para concretarse.

En contraste, las Fuerzas Armadas en Centroamérica se han reducido de manera impresionante después de los conflictos armados en Guatemala, Nicaragua, y El Salvador.

Tratándose del caso de México, el presidente Enrique Peña Nieto se ha visto obligado a continuar con la política de su predecesor, de emplear las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, dada la incapacidad de las policías federales, estatales, y municipales y la falta de confianza en ellas.

En otro orden de cosas, conviene hacer mención del esfuerzo de la administración de Obama de cambiar la política con respecto a Cuba, un atrevimiento cuyos fines eran laudables. Desafortunadamente, como en algunos otros casos durante la gestión de Obama, los logros alcanzados se quedaron cortos. Cuando Fidel falleció, en noviembre del 2016, el estado de autoritarismo que estableció durante más de 50 años seguía en plena vigencia. Y aun con el cambio de Raúl Castro a Miguel Díaz-Canel en la presidencia, la realidad es que un Castro sigue dominando el espacio político, económico, y militar en Cuba, así que en Cuba no hay cambios notables.

Pero la realidad es que el actor más importante en este escenario es Venezuela bajo el liderazgo de Hugo Chávez, y la subsecuente transición a Nicolás Maduro. Las adquisiciones de armas convencionales avanzadas en los años 2000 —aviones de caza de tercera generación, submarinos convencionales, radares y misiles antiaéreos, y más— cambiaron levemente el balance de poder regional. Esas adquisiciones no afectaron el balance *vis-a-vis* Estados Unidos,

pero sí afectaron el equilibrio con Colombia y los demás países de la región para 2008. Claramente hubo cambios importantes con posterioridad a 2008 con respecto a la manera en la que Chávez politizó a las Fuerzas Armadas venezolanas para implementar su socialismo del siglo XXI. La actualidad de la crisis en Venezuela se debe a la imposición de la ideología sobre las reglas de la economía, debido a decisiones de Chávez, exacerbados por la influencia (para no decir dominio) de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia cubanos. El otro factor notable en el caso de Venezuela es cómo, en el espacio de menos de veinte años, las Fuerzas Armadas venezolanas se han desprofesionalizado, optando por venderse por el dinero y dejarse corromper de manera por demás notoria. Habrá que fijarse en cuando implosiona el régimen venezolano la función de las Fuerzas Armadas.

Los acontecimientos entre Colombia y Ecuador después de las acciones militares tomadas por Colombia contra un elemento de las FARC que operaba en territorio ecuatoriano el primero de marzo de 2008 tuvieron un impacto fuerte en su momento. El punto principal es que un país de la región, tratando de combatir un conflicto interno complejo y de larga duración, se encontró con la situación en la cual los gobiernos vecinos proveían apoyo a las fuerzas insurgentes. Se observaba al gobierno colombiano en la condición de estar a solas con respecto a los demás países miembros de la OEA, que se rehusaban a calificar a las FARC como grupo terrorista. Reforzaba la percepción de que en varios aspectos la región no opera de manera coordinada con respecto al asunto de seguridad y defensa. A pesar de todo, las relaciones entre Colombia y Ecuador han mejorado desde ese evento desafortunado de 2008.

Otro elemento de importancia es el entorno actual de la región. Hay que reconocer que las transiciones de la mayoría de los países del hemisferio a economías de mercado también han tenido un impacto enorme. Con las excepciones importantes de Cuba desde los 60, y Venezuela desde los 00, los demás países han incrementado su participación en la economía del mercado global, unos más efectivamente que otros. Inclusive, esas expectativas económicas fueron responsables, en parte, de la percepción actual de inconformidad a lo largo y ancho de la región. Se pensaba que con la democracia todo iba a cambiar, y que habría armonía interna y externa; se

soñaba que con economías de mercado todo el mundo iba a tener buen empleo y salarios dignos. Pero los desafíos primordiales que enfrentan los países latinoamericanos —aunque no son los únicos— siguen siendo de una naturaleza de desarrollo. La calidad débil de las democracias, la naturaleza de los programas económicos, las carencias de los sistemas de justicia y la debilidad del Estado de derecho son los asuntos críticos que los países de la región aún necesitan resolver. A pesar del crecimiento económico en el nivel macro de las economías de muchos países, los índices de pobreza han bajado algo, pero aún dejan mucho que desear.

Adicionalmente, una consecuencia no prevista al adoptar economías de mercado ha sido la disminución del Estado. Esta reducción ha resultado, en algunos casos, en una falta de presencia del Estado en muchas partes de la región, lo que contribuye a lo que se ha nombrado "espacios no gobernados" y a la falta de una "soberanía efectiva". Esto, a su vez, ha dejado espacio para que otros actores no estatales —el crimen organizado (y no tan organizado), insurgentes, narcotraficantes, maras y otros— ocupen esos vacíos. Todo esto ha contribuido a aumentar una percepción generalizada de mayor inseguridad, que genera la duda principal con respecto a la militarización —¿cuál es, o debe ser, la función de las Fuerzas Armadas para atender los crecientes niveles de inseguridad y asegurar la soberanía del Estado? Las respuestas a estos interrogantes esenciales varían de país a país por muchas razones: las constituciones, las leyes y los reglamentos, las practicas y las políticas propias de casa país.

Lo que no ha cambiado desde 2008 tiene que ver con la ineptitud de la mayoría de los gobiernos civiles para solucionar estos desafíos, lo cual ha tenido como efecto el crecimiento de una cantidad de amenazas internas —y, de manera creciente, transnacionales— contra la seguridad humana y ciudadana. El crimen organizado, la violencia generada por las maras y pandillas, el tráfico de drogas, personas y armas de fuego son el efecto no deseado de la incapacidad de los gobiernos para establecer un ambiente dentro del cual las instituciones de la democracia florezcan, la economía genere empleo suficiente para los ciudadanos del país, produciendo la riqueza deseada, y que esta sea distribuida de manera más equitativa, y donde el imperio de la ley predomine y disminuyan la impunidad y la corrupción.

Estos desafíos del desarrollo no se resuelven con las Fuerzas Armadas, aunque muchos países están empleando sus Fuerzas Armadas por dos razones fundamentales. Primero, porque no existen —o, mejor dicho, no hay confianza en ellas— las destrezas de otras instituciones más adecuadas, o porque las amenazas que han florecido superan las capacidades de las fuerzas públicas para resolverlas. De manera casi contra-intuitiva, en muchos casos los países se están remilitarizando porque las autoridades civiles no han sido capaces de crear condiciones más seguras. Esta incapacidad de balancear más efectivamente la dinámica de desarrollo-seguridad es, en mi estimación, el factor determinante de la militarización. Y hay que decirlo: esta incapacidad de las autoridades civiles puede resultar en un ciclo nuevo de intervenciones militares, no porque lo quieran hacer los militares, sino por lo que ha ocurrido con frecuencia en la región. Las presiones para los golpes de Estado han venido de otros elementos de la sociedad inconformes con el pasado y las posibilidades del futuro.

Finalmente, otro factor que sigue contribuyendo a la remilitarización regional es una participación estadounidense "inconsciente". Para mí, la contribución al incremento de la militarización no es a propósito de parte de EE.UU., sino es, paradójicamente, una ausencia *civil* y una presencia relativamente mayor *militar* de los Estados Unidos en la región. Tiene que ver, en parte, con la falta de atención característica de EE.UU., interrumpida por periodos de crisis cuando sí presta atención. Y tiene que ver con una realidad institucional interna norteamericana, un legado de la Guerra Fría, que espero quede claro en los siguientes párrafos.

2. La participación "inconsciente" estadounidense

Una de las razones principales para escribir sobre este tema en 2008 fue la carencia de atención apropiada a la región por parte de las autoridades estadounidenses. Desafortunadamente, en términos relativos, esa carencia ha continuado. Aunque se mencionó antes que los cambios en el sistema internacional afectaban a la región, es difícil exagerar la influencia que estos cambios han tenido en uno de los actores principales del sistema: EE.UU. Ahora se puede ver con

mayor claridad lo que ocurría en los años 90 —el comienzo del crecimiento económico de otros actores mundiales, y todo lo que ese crecimiento implicó, incluyendo competencia por recursos como energía y alimentos; la colaboración entre entidades extremistas para tratar de expulsar a EE.UU. y el Occidente del Medio Oriente; los avances tecnológicos en comunicaciones y el proceso de información, y muchos más—. Para un "gran poder" como EE.UU., con protagonismo importante e interés por mantener cierta estabilidad en el escenario global, estos cambios representan desafíos enormes.

Dejando de lado los aspectos relacionados con el *soft power* (no porque no sea importante; lo es pero nos falta espacio), el número, la naturaleza y el nivel de riesgo que representan las amenazas y los desafíos a la estabilidad del sistema internacional, y con ello la seguridad nacional de los EE.UU., en el resto del mundo es mucho más complejo que durante la Guerra Fría. Las realidades geopolíticas actuales que se presentan en Asia del Este, Medio Oriente, Asia Central, gran parte de África en general, y los casos específicos de Corea del Norte, Irán, China, Rusia, Pakistán y otros ocupan la atención diaria del Presidente, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y las agencias de inteligencia. Además, el Departamento de Defensa está efectuando operaciones de combate en Iraq y Afganistán que también requieren vigilancia y tiempo. Existen amenazas reales de terrorismo, la posibilidad de proliferación nuclear, países con capacidades militares en expansión, entre otras. En general, estas condiciones ocupan la mayoría de la atención de los principales tomadores de decisión del país, y dejan muy poco tiempo para prestar atención a asuntos de relevancia en el hemisferio occidental. Para los especialistas que estimen que esta parte del mundo —el hemisferio occidental— es de gran importancia estratégica para los Estados Unidos, es conveniente recordar lo que dijo la gran "filósofa" Mafalda —"lo urgente no deja tiempo para lo importante".

Otro factor independiente, pero ligado íntimamente, tiene que ver con los atentados del 11 de septiembre de 2001. Con esto quiero decir que, aun si esos ataques no hubiesen ocurrido, los Estados Unidos estarían preocupados de todas maneras con los asuntos del resto del mundo: es un actor global. Sin menospreciar la gran influencia de la burocracia federal estadounidense en el proceso de generar

políticas y estrategias, las personas en los puestos clave en aquella ocasión —el presiente George W. Bush, el vicepresidente Cheney, el secretario de Estado Powell, el secretario de Defensa Rumsfeld, el subsecretario de Defensa Wolfowitz, la asesora de Seguridad Nacional Rice, y el director de la CIA Tenet, y otros— tuvieron una influencia muy significativa, y tomaron decisiones que otros quizás no hubieran tomado. Sin sobreenfatizar el punto, se puede afirmar que la administración del presidente Bush Jr. (43) actuó de manera distinta de como lo hubiera hecho su padre, el presidente Bush (41). La visión del mundo y de la responsabilidad estadounidense en ese mundo de la administración Bush Jr. (43) contribuyó a una percepción (acertada o no) de un actor no muy interesado en las opiniones o recomendaciones de los demás. En un instante, la posibilidad de una administración muy interesada en América Latina —o por lo menos en México, que podría haberse expandido a incluir al resto del hemisferio— sufrió una herida mortal.

El argumento no es causal —no digo que el 9-11 tuvo como resultado automático las decisiones tomadas—. Sí digo que el impacto del 9-11 llevó a la administración de turno a tomar ciertas decisiones —como las relacionadas con declarar la guerra global contra el terrorismo— que dieron a la política exterior una característica más militar. Al "militarizarse" la política exterior estadounidense se prestó mayor atención a soluciones militares e insuficiente atención a los otros elementos del "poder nacional", como la diplomacia, la inteligencia, las fuerzas de seguridad pública, etc. Esto no quiere decir que no se prestó atención a esas áreas; sí se avanzó por ahí. Pero la cara de la política era militar, y las prioridades 1, 2 y 3 eran la guerra global contra el terrorismo. Cualquier conversación de naturaleza de seguridad o defensa se dominaba por el tema del terrorismo, hasta en este hemisferio, donde la mayoría de los gobiernos no compartían esa perspectiva. Hasta en los casos de países con experiencia de terrorismo —como Argentina, Perú, Colombia— la perspectiva se basaba en una historia distinta.

Los años siguientes a 2001 han representado, en términos generales, una gran distracción de un interés mayor en los asuntos de América Latina. De la noche a la mañana, el lente principal (para no decir el único) a través del cual se vio el mundo exterior fue el de la seguridad nacional y el terrorismo. Hay que añadir que en gran

medida lo mismo ocurrió en el ambiente interno, con una preocupación singular. El esfuerzo organizacional más extenso desde la Segunda Guerra Mundial se dio con la creación del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), cuando se trasladaron más de 180,000 empleados federales de veintidós agencias distintas a esta nueva entidad. Se modificaron leyes internas para dar mayor autoridad de investigar asuntos internos; se reformaron leyes que habían establecido barreras entre la CIA y el FBI y prohibían la mezcla de inteligencia externa con investigaciones internas; se creó un nivel burocrático adicional de inteligencia, el director de Inteligencia Nacional, que pretendía "mejorar" el esfuerzo de inteligencia; se modificó el Departamento de Defensa, con la creación del Comando Norte para tratar los temas internacionales con Canadá y México, y se estableció la oficina del secretario de Defensa Asistente para Defensa Interna. Es difícil no sobreestimar el impacto del 9-11 en el gobierno federal norteamericano y su preocupación (para no decir obsesión) con la guerra global contra el terrorismo.

Desde finales de 2001 y principios de 2002, la burocracia norteamericana se ha modificado en los márgenes para enfatizar aún más las respuestas militares a una variedad de problemas y desafíos. Esto se debe, creo, a la sobrerreacción frente a los desafíos de Afganistán e Iraq. Me explico. En términos muy básicos, los problemas mayores de Afganistán e Iraq posconflicto no son de naturaleza militar; son más bien desafíos de desarrollo. Pero la administración, viendo la situación a través de la lente del terrorismo, adoptó una política que afectó la manera en la cual el gobierno actúa en el exterior. Para el año 2005, basado en las lecciones aprendidas por la administración, el presidente Bush Jr. emitió una directiva presidencial de seguridad nacional para operaciones de estabilidad, en la cual se establecen políticas y procedimientos para gestionar esfuerzos interinstitucionales relacionados con la reconstrucción y la estabilización de países en crisis, y se otorga la responsabilidad (pero no el presupuesto) y el liderazgo al Departamento de Estado. Por su parte, el Departamento de Defensa adaptó una directriz interna que provee lineamientos, establece políticas y asigna responsabilidades para el apoyo militar a operaciones de "estabilidad, seguridad, transición y reconstrucción". Más aún, el entonces secretario de Defen-

sa, Rumsfeld, decidió que las operaciones de estabilidad eran "misiones militares principales", de igual importancia que operaciones de combate. Este cambio tenía como propósito transformar, en gran medida, la naturaleza de la institución, algo un tanto arriesgado.

Aunque a primera vista estas políticas se pueden entender y explicar, el problema primordial es que, en vez de limitar esta perspectiva a países con realidades como Afganistán e Iraq, esas políticas distorsionaron el resto del sistema. El Departamento de Defensa, en vez de enfocarse en sus misiones primordiales y esenciales, ha distorsionado su enfoque al concentrarse en misiones secundarias, en gran medida —creo yo— porque es la crisis *de jour*. Lo que es tremendamente irónico en todo esto es que el gobierno estadounidense es culpable de hacer lo mismo que otros gobiernos de la región han hecho —emplear las Fuerzas Armadas en tareas que no les corresponden..., *porque no tiene otras instituciones disponibles para realizarlas*.

Si bien es cierto que América Latina sufre de desafíos de desarrollo, la región está mucho más avanzada que Afganistán e Iraq. Las soluciones a largo plazo en esos dos países tienen que ver con progreso político, económico, social, de justicia, etc. Pero las debilidades son tan grandes que se requiere una presencia militar en las calles y en los campos para estabilizar la situación. Actualmente, las Fuerzas Armadas norteamericanas, junto con los aliados que les acompañan, son las únicas entidades capaces de proveer los servicios de economía, de justicia, de infraestructura, etc. Las otras agencias federales norteamericanas no están estructuradas, capacitadas, o dotadas para apoyar de manera más adecuada. De esta manera, aunque las otras agencias —de Agricultura, de Comercio, de Desarrollo Internacional, etcétera— deberían estar en la vanguardia, no lo pueden hacer. Por eso, el Comando Central, uno de los cinco comandos regionales de EE.UU. y el encargado de la región que incluye a Afganistán e Iraq (y también a Pakistán e Irán), es el actor principal.

De manera semejante, los comandos regionales con responsabilidades en el hemisferio occidental —el Comando Sur y el Comando Norte— están teniendo una implicación mayor en la región. En vez de que el Departamento del Estado —responsable de la política exterior y el esfuerzo diplomático— esté encabezando la interacción con la región, muchas veces es el Comando Sur, con su coman-

dante actual, el almirante James Stavridis, quien está liderando la campaña. La situación en América del Norte es distinta por varias razones. Primero, el comando es nuevo, creado en 2002 como consecuencia del 9-11; segundo, su enfoque primordial es la defensa interna del país y no las relaciones exteriores; tercero, la relación de México con Estados Unidos, sobre todo en temas de defensa, es mucho más delicada, y, finalmente, la relación bilateral Canadá-EE. UU. es una de las más cercanas que existen, establecida mucho antes de la creación del nuevo comando.

Mucho más pertinente a este análisis es la relación del Comando Sur con la región. Todos los países de América Latina, salvo México, han tenido una relación militar con el Comando Sur durante estos años; es un actor reconocido y, en general, las relaciones militares con todos los países de la región son positivas, con algunas limitadas excepciones. En su afán de ser más efectivo en sus misiones, y más eficiente con sus recursos limitados, el Comando Sur está liderando la tarea de integrar las acciones de varias agencias estadounidenses, incluyendo a los departamentos de Estado, Justicia, Energía y Seguridad Interna, como también agencias tales como la CIA, el FBI, la DEA, y la USAID. A primera vista, esto parece ser bastante racional; dado que muchos de los desafíos de la región son multidimensionales y transnacionales, se requiere un esfuerzo interinstitucional. El problema no es que se esté realizando; el problema es la entidad que esté liderando "la batalla".

Esto no reviste una crítica al Comando Sur, ni mucho menos a sus comandantes. Si se analizan las declaraciones de los comandantes, desde el almirante Stavridis en 2008, hasta el almirante Tidd en 2018, todos reconocen que la participación militar debe ser limitada y que otras agencias deben liderar el esfuerzo. Pero esas otras entidades son limitadas, dada la estructura norteamericana actual, de actuar con presencia mayor en la región, y por eso el Comando Sur toma la delantera. La crítica está más bien orientada hacia el aparato burocrático norteamericano que no ha sido capaz de reorganizarse para tratar las amenazas y los desafíos del siglo XXI, los cuales —en muchos casos, sobre todo en esta región— no son de carácter militar. En vez de tener una entidad civil encargada de pensar estratégica y holísticamente sobre las necesidades de la región y conducir una campaña para ayudar en asuntos de desarrollo (que obviamente

tendrá elementos de seguridad y defensa para apoyar), se tiene una entidad militar realizándola. Esto se debe a una falta de visión tanto del ejecutivo como del legislativo: ninguno de los dos ha sido capaz de visualizar una reorganización fundamental del sistema.

Y es precisamente aquí donde entra el elemento de la militarización, lo que tiende a militarizar, o por lo menos a dar la apariencia de militarizar, los desafíos de la región. Como decía Abraham Maslow, "si la única herramienta que uno tiene es un martillo, todo problema se ve como un clavo". De nuevo, se enfatiza que, aunque sí hay problemas y amenazas de índole militar, estas representan una fracción menor de los desafíos enfrentados por la región. Las acciones, adquisiciones y declaraciones del presidente Chávez representaron la gran excepción a esta situación en su momento.

Segundo, genera confusión, en temas de relaciones civiles-militares, un aspecto de preocupación dada la historia de la región. Uno de los elementos importantes en el ambiente democrático post regímenes autoritarios ha sido cómo imponer un control civil capacitado sobre las Fuerzas Armadas. La brecha histórica entre las Fuerzas Armadas y los dirigentes políticos en la región es bien conocida; ha costado tiempo y empeño incrementar la cantidad de civiles con conocimientos y destrezas para gestionar el sector defensa. El tener como la entidad líder en la región a una organización militar, que pareciera dirigir otras agencias civiles, no ayuda precisamente a una imagen de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles. El Comando Sur se ha reestructurado internamente para ser más efectivo, y ello incluye tener un civil de gran experiencia y jerarquía como el número dos de la organización. Ese paso es bueno, e importante, pero no cambia la esencia de la organización, que viene siendo una entidad militar que responde a las directrices del Pentágono. Esto es relevante por la historia de los EE.UU. en la región. Aunque hay países que no ven con recelo la actuación de los EE.UU. en el subcontinente, hay otros para los cuales la idea de la presencia militar norteamericana es muy chocante, México el primero entre ellos.

Finalmente, el asunto más importante no es el hecho de que el Comando Sur —y el Comando Sur para y con México— esté haciendo todo lo posible para contribuir a la mejora de la situación de seguridad y defensa de la región. Qué bueno que por lo menos algu-

nas organizaciones del gobierno estadounidense estén interesadas e involucradas en asuntos de importancia en la región, y hay que mantener capacidades militares efectivas para emplearlas donde y cuando sea necesario. Lo más importante es la realidad de que los otros actores federales que deberían tomar la responsabilidad primaria del involucramiento con la región, como el departamento de Estado, el de Justicia y, sobre todo, la Agencia de Desarrollo Internacional, no hayan recibido los recursos suficientes para rectificar la situación. Un cambio transformacional sería la creación de una organización civil para tratar los desafíos primordiales de la región que, como sostengo, no son de naturaleza militar.

Apenas unos datos para subrayar esta falta de balance. Para el año 2008, el presupuesto del Departamento de Defensa (DoD) representó el 20,7% del gasto del gobierno, 4,2% del PIB. Históricamente, esto no es alto. Su punto menor previo fue el 16,1% del gasto federal en 1999 (3% del PIB), pero durante la Guerra Fría —1947 a 1989— su promedio fue del 41% del gasto federal, o el 7,4% del PIB. Diez años después, aunque el gasto ha aumentado en términos absolutos, en términos relativos ha disminuido. Para el año 2017, el presupuesto del DoD representó el 15% del gasto del gobierno, y solo el 3,1% del PIB.[3] Comparemos estos gastos con el presupuesto para "relaciones exteriores". Aunque sí se gastó fuertemente en el aspecto "diplomático" (el presupuesto del departamento del Estado) al principio de la Guerra Fría —vale la pena recordar al Plan Marshall—, con un promedio del 15% del gasto federal entre 1947 y 1950, en los últimos veinte años el promedio ha sido de apenas el 1% del gasto federal. Esas cifras indican claramente la falta de énfasis en el aspecto diplomático (*soft power*). Aunque la gran mayoría de todo este gasto está destinado a otras partes del mundo, demuestra cuán desbalanceada está la cartera de relaciones exteriores. Y para que quede claro: no sugiero que se reduzca el presupuesto del Comando Sur, que representa menos del 1% del gasto de defensa; inclusive, creo que debería aumentarse. Pero hay que incrementar de manera significativa los presupuestos de las otras agencias civi-

3. Cifras oficiales de la Casa Blanca. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/.

les. Y más importante aún, organizarlos de una manera más coherente para atender a la región.

La buena noticia en todo esto es el reconocimiento, por lo menos de algunas personas importantes, de que el sistema federal actual necesita actualización. En términos mayores, el aparato para la seguridad nacional de los Estados Unidos —que viene siendo el aparato para la seguridad externa de los EE.UU.— es más o menos el mismo que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial. Ha habido ajustes y modificaciones durante los últimos 60 años, incluyendo los ajustes post 9-11. Sin embargo, las realidades del siglo XXI son tremendamente distintas a las de los años 1950 y 1960. Reconociendo que aún existen amenazas estatales potenciales como China, Rusia, Irán y Corea del Norte, la realidad es que hay muchas otras amenazas y desafíos con mayor probabilidad de confrontación..., y esas son los desafíos que existen, en gran medida, en el hemisferio occidental. La tarea sería la siguiente: ¿cómo modificar el sistema de seguridad nacional para enfrentar esas amenazas y desafíos, y cómo hacerlo en coordinación y colaboración con los países socios y estratégicos del hemisferio?

En 2008 se organizó un proyecto importante denominado Proyecto de la Reforma de Seguridad Nacional, cuya meta era transformar el sistema anticuado en un sistema capaz de reaccionar a las realidades del siglo XXI. Lo encabezó Jim Locher, el asesor del excongresista Jim Nichols en los 80, quien fue el autor principal de la ley Goldwater-Nichols de 1986, que reestructuró a las Fuerzas Armadas norteamericanas para que operaran de manera conjunta. La meta de Locher y su equipo fue crear una nueva Ley de Seguridad Nacional para el siglo XXI. Desafortunadamente, y a pesar de la calidad del proyecto, no hubo voluntad política ni del ejecutivo ni el legislativo para implementar sus recomendaciones.

3. El efecto Trump

No es posible terminar estas reflexiones sin algunos comentarios sobre el impacto de la campaña electoral de 2015–2016 y la elección del presidente Donald J. Trump en la política exterior de los EE.UU., y el efecto de sus decisiones en la región. Dado que serví

muy brevemente —apenas 28 días— como su asesor para el Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca, tuve la oportunidad de observar de manera bastante cercana el proceso de toma de decisiones de la actual administración. Me consta que muy poca atención se presta a asuntos relacionados con América Latina.

Algunos analistas han expresado preocupación con la militarización de la Casa Blanca, basados en las designaciones de generales retirados para gestionar funciones tales como las de consejero de Seguridad Nacional (Michael Flynn y H. R. MacMaster), secretario de Defensa (James Mattis), secretario de Seguridad Interior y Jefe de Estado Mayor de la Casa Blanca (John Kelly), entre otras. Aunque sí merece atención, me parece que, aunque es cierto que Trump tiene un respeto enorme para las Fuerzas Armadas estadounidenses, hay evidencia de que no se ha limitado a instalar militares retirados. La selección de Mike Pompeo como nuevo canciller para reemplazar a Rex Tillerson es un ejemplo; aunque Pompeo es egresado de West Point y estuvo en el Ejército por unos años, él es más bien un político ambicioso. Y el reemplazo de H. R. MacMaster por John Bolton demuestra que lo que busca Trump más que nada es gente que esté dispuesta a apoyar su agenda, y en ese sentido tomará decisiones agresivas, pero no necesariamente influidas militarmente.

Aunque han pasado apenas dieciocho meses desde su inauguración, no se puede dudar que Trump ha ejercido un efecto global en muchos sentidos. Ejemplos sobran: la salida del Acuerdo de París, las regañadas a los países miembros de la OTAN, la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, la salida del acuerdo JCPOA sobre Irán, la mudanza de la embajada EE.UU. a Jerusalén, etc. Si bien es cierto que su estilo de negociar ha logrado ciertos avances con algunos adversarios, lo más preocupante es que suele usar las mismas técnicas con aliados y socios. Desde el primer momento en que anunció su candidatura a la presidencia, retó a México con estas palabras:

> Cuando México manda su gente, no envían a los mejores...Traen drogas. Traen crimen. Son violadores. Y algunos, supongo, son buenas personas... Yo construiría un gran muro, y nadie construye muros mejor que yo, créanme, y yo los construiré muy baratos, yo construiré un gran, gran

> muro en nuestra frontera sur. Y yo exigiré que México pague el muro. Recuerden mis palabras.[4]

Y desde ese momento, cuando arrancó la campaña, la retórica ha sido —en la gran mayoría de los casos— bastante agresiva en contra de México, con la notable excepción de su visita a la Ciudad de México en agosto de 2016. La llamada infame entre Trump y el presidente Peña Nieto el viernes 27 de enero, el día después de la cancelación de la visita planificada para el próximo martes 31 de enero, debido al intercambio de *tweets* con respecto al tema de que México debería pagar el muro, también fue bastante duro.

Hago mención a esta llamada (la cual la escuché en vivo), y una segunda llamada trece meses después, porque se puede captar la actitud prepotente con la cual el presidente de los Estados Unidos trata al presidente mexicano —uno de los países socios más cercanos en términos diplomáticos, económicos, y de seguridad y defensa—. Esa es la mala noticia. La buena noticia es que, a pesar de la predisposición del Presidente, el secretario de Defensa James Mattis (general de los marines retirado) ha hecho un esfuerzo para establecer y mantener una relación positiva con el secretario de la Defensa Nacional (el general Salvador Cienfuegos) y el secretario de Marina (el almirante Vidal Soberón). Esto se ha reflejado en el esfuerzo del secretario Mattis, al patrocinar el Ministerial de Defensa Norteamericana en mayo de 2017, durante el cual ofreció una ceremonia de honor al iniciar el evento, la primera conducida durante la gestión de Mattis. También hay que resaltar que Mattis viajó a México para participar en las celebraciones de El Grito, y fue la primera vez que un secretario de Defensa de los EE.UU. participaba en dicho evento.

Como suele ocurrir con respecto a América Latina, el secretario Mattis no ha tenido mucho contacto con sus contrapartes hasta la fecha, aunque se anticipa que va a participar en la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en octubre de 2018. El único otro contacto que ha ocurrido fue una llamada telefónica con

4. Washington Post Staff, "Full text: Donald Trump announces a presidential big", *The Washington Post*, June 16, 2015. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?utm_term=.5c80aefec894

Joaquim Silva e Luna, el ministro de Defensa de Brasil el 18 de abril de 2018. Según el departamento de Defensa, los dos ministros conversaron con respecto a la relación de defensa estratégica entre los EE.UU. y Brasil, con un enfoque sobre la crisis humanitaria en Venezuela.[5] Como suele ocurrir, le corresponde al subsecretario adjunto de Defensa para el Hemisferio Occidental tomar y mantener el contacto rutinario, y, efectivamente, el actual subsecretario —Sergio de la Peña— está viajando constantemente a la región, donde ha visitado México, Centroamérica, Colombia, Chile, Argentina y Brasil.

Lo que se observa —hasta la fecha— es que, a pesar del estilo y la sustancia de la política exterior del presidente Trump, las relaciones de defensa entre los EE.UU. y los países de la región se han mantenido relativamente constantes, e inclusive se pueden notar mejoras en algunos casos, por ejemplo Brasil y Argentina. Dicho eso, si gana Andrés Manuel López Obrador en México las elecciones del primero de julio, la muy buena relación EE.UU.–México en términos de seguridad y defensa puede empezar a sufrir a partir del primero de diciembre. Lo más irónico de eso es que ha sido la actuación de Trump con respecto a México lo que ha generado una reacción de la sociedad mexicana para votar al candidato más antiestadounidense en la campaña.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos analizado varios asuntos, y hemos postulado que la participación de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos —a pesar de sus buenas intenciones— no ha sido tan positiva como se podría desear. Este análisis crítico ha pretendido señalar algunas carencias que se puedan corregir para mejorar sus relaciones con los países de América Latina. Mis conclusiones son tres:

Primero, los cambios recientes en el sistema internacional no son temporales; van a acelerar diversos procesos. Los impactos que

5. Resumen de llamada telefónica entre el secretario de Defensa James N. Mattis y el ministro de Defensa Joaquim Silva e Luna, 19 de abril, 2018. Disponible en: https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1498363/readout-of-secretary-of-defense-james-n-mattis-phone-call-with-brazilian-minist/.

hemos visto son apenas el comienzo de un conjunto de transformaciones a las cuales todos los países del hemisferio van a tener que adaptarse, y los pueblos de América Latina tienen que aceptar las realidades del mundo globalizado. Les guste o no, les parezca justo o no, quiéranlo o no, el mundo es como es. Ningún otro país externo a la región —ni China, ni India, ni Rusia, ni los propios Estados Unidos— es capaz de solucionar los problemas internos de las naciones del hemisferio. Sí podrán ayudar, aconsejar, recomendar; pero las decisiones difíciles les corresponden a los pueblos, por medio de sus gobiernos, y hay que tomarlas acertadamente. De lo contrario, el futuro será muy semejante al pasado.

Segundo, por su parte, hacía falta reequilibrar la política exterior de los Estados Unidos en términos generales. Inclusive si el país siguiera en su condición de "hiperpotencia", que supuestamente existía al finalizar la última década del siglo xx, la tendencia a buscar soluciones militares a cualquier problema tiene que disminuir drásticamente. Todo el mundo sabe que si todas las demás opciones fracasan, existe la opción militar; no hace falta sobreenfatizarlo; ya se han visto los costos de esas técnicas. También es muy importante reestructurar el sistema de seguridad nacional del país. Las instituciones, las metodologías, las organizaciones y las capacidades creadas y desarrolladas para confrontar las amenazas de la Guerra Fría ya no se acoplan a las realidades del mundo actual. En mi opinión, este es el momento en que el país se tiene que enfocar en su propio barrio. Puede ser que el dinamismo de Asia incremente su importancia relativa en el mundo globalizado. Pero eso no tiene que condenar al hemisferio occidental, ni a América Latina, a una condición de aceptar las sobras; por el contrario, representa una oportunidad de tomar ventaja de todo lo que une a los países de la vecindad, minimizar lo que los separa, y reunir esfuerzos para confrontar el futuro.

Sin embargo, la oportunidad de reequilibrar la política exterior de los Estados Unidos en términos de mejorar las relaciones con los países responsables de la región se ha desperdiciado. El escenario heredado por Trump fue mucho mejor que el que heredó Obama —que tenía que lidiar con Fidel Castro, Hugo Chávez, Cristina Fernandez de Kirchner, Michelle Bachelet, Dilma Rousseff, Rafael Correa, Evo Morales y Daniel Ortega (entre otros) en el apogeo del

ALBA, un grupo de políticos con visiones muy cruzadas al sistema estadounidense de organizarse políticamente y económicamente—. Por su parte, Trump llegó con Mauricio Macri (no Cristina), Michel Temer (y no Dilma), Pedro Pablo Kuczynski; con la salida de Fidel Castro y Hugo Chávez, reconociendo que Raúl no es Fidel y Nicolás Maduro no es Hugo, y con la certeza que se iban Bachelet y Correa, con la probabilidad que llegaban presidentes más moderados en su lugar. Había una ventanilla de oportunidad para consolidar una acción efectiva para aliviar la crisis en Venezuela, y se ha perdido (hasta el momento).

Finalmente, el tema de la militarización actual está en debate porque hay dificultades no resueltas en la mayoría de los países de la región. Los espacios abiertos con las salidas de los gobiernos militares, en muchos casos, no han sido aprovechados con la llegada al poder de los gobiernos civiles. Las encuestas que indican que la mayoría de las poblaciones de la región aceptarían un gobierno autoritario si fuera capaz de entregar estabilidad económica enfatiza la debilidad en general de las democracias. Muchos de los países aún tienen sistemas democráticos ineptos, con partidos políticos débiles, instituciones frágiles, y dirigentes corruptos. Esta realidad conduce a gobiernos incapaces de proveer soluciones eficaces a sus pueblos. En muchos casos, las únicas instituciones competentes —o por lo menos existentes— son las Fuerzas Armadas. El problema de fondo no son las Fuerzas Armadas en sí; son los gobiernos que no han resuelto los asuntos primordiales de sus pueblos. Es importante reconocer la diferencia.

Bibliografía

AFJ (2012), "Redrawing the COCOM Map", *Armed Forces Journal (AFJ)*. Disponible en: http://www.armedforcesjournal.com/redrawing-the-cocom-map/.

Bello, Vicente (2017), "Tren parlamentario: Jim Mattis, los feminicidios, los acarreados de la noche del Grito...", *Vértice*, septiembre 19. Disponible en: http://verticediario.com/tren-parlamentario/.

Convergence (2013), Center for Complex Operations , Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.

Deare, Craig A. (2008), "La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3), México, D.F., pp. 22-34.

——— (2009), "Time to Improve U.S. Defense Policy toward the Western Hemisphere", *Joint Forces Quarterly*, núm. 53 (2d. quarter), pp. 34-42.

Diaz Briseño, José (2017), "Llamó Kelly a México 'narcoestado fallido", *Reforma*, septiembre 16. Disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1211249&v=3&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1211249&v=3.

Estévez, Dolia (2017), "No necesitamos a México, dijo Trump a Peña Nieto", *Proyectopuente*, febrero 1. Disponible en: http://proyectopuente.com.mx/2017/02/01/necesitamos-a-mexico-dijo-trump-a-pena-nieto/.

Proceso (2017), "Trump humilló a Peña y lo amagó con enviar sus tropas a México, revela Dolia Estévez", *Proceso*, febrero 1. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/472688/trump-humillo-a-pena-lo-amago-enviar-sus-tropas-a-mexico-revela-dolia-estevez.

PNSR (2008), "Project on National Security Reform (PNSR)", *Forging a New Shield*, noviembre, Washington, DC, PNSR.

Reid, Michael (2015), "Obama and Latin America: A Promising Day in the Neighborhood", *Foreign Affairs*, 94, septiembre-octubre, p. 5.

Reuters (2017), "US, Mexican Security Officials speak Despite Diplomatic Rift", *Reuters*, febrero 7. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-usa-mexico-defense/u-s-mexican-security-officials-speak-despite-diplomatic-rift-idUSKBN15N07F.

Sinembargo (2017), "EPN cancela viaje a Washington después del portazo de Trump; la Casa Blanca propone nueva cita", *Sinembargo*, enero 26. Disponible en: "http://www.sinembargo.mx/26-01-2017/3140784.

US Department of Defense (2017a), "Media Availability by Secretary Mattis en Route to Mexico", *DoD News Transcript*, septiembre 15. Disponible en: .

——— (2017b), "Readout of Secretary Mattis' Call with Mexico Secretary of National Defense General Salvador Cienfuegos Zepeda and Secretary of the Navy Admiral Vidal Soberón Sanz", *DoD Press Release*, núm. NR-049-17, febrero 7. Disponible en: https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1075366/readout-of-secretary-mattis-call-with-mexico-secretary-of-national-defense-gene/.

——— (2017c), "Readout of Secretary Mattis meeting with the North American Defense Ministerial", *DoD Press Release*, núm. NR-197-17, mayo 23. Disponible en: https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1191480/readout-of-secretary-mattis-meeting-with-the-north-american-defense-ministerial/.

Wiarda, Howard J. (2001), *The Soul of Latin America*, Yale University Press.

Washington Post Staff (2015), "Full Text: Donald Trump announces a Presidential Big," *The Washington Post*, junio 16. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?utm_term=.5c80aefec894.

III. El problema de la seguridad y de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas

Jaime García Covarrubias[1]

Introducción

En los últimos años hemos visto y vivido con preocupación el aumento de la calidad y cantidad del armamento de los grupos mafiosos internacionales, ligados a la droga u otros tipos de mafias, entre los cuales las organizaciones terroristas resultan las más letales.

Esta situación, sin duda, representa una amenaza cierta y grave a la seguridad nacional de los países, debido a que ha ido dejando a las policías tradicionales sin posibilidades de resultados efectivos y en muchas oportunidades en inferioridad de condiciones para el enfrentamiento.

Como nos consta históricamente, las policías de nuestros países nacieron y se organizaron para enfrentar y someter a otro tipo de delincuencia, la que muchas veces ni siquiera portaba armas de gran calibre, y en un modelo de sociedad que no permitía el crecimiento de grupos armados.

En consecuencia, las formas de abordar esta grave situación son un tema de mucho análisis, y el instrumento más efectivo que se disponga para ello es motivo de puntos de vista diferentes. Para

---

1. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y exprofesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (National Defense University) en Washington DC, entre 2001-2014. Escrito en Santiago de Chile el 21 de mayo de 2018. Correo electrónico: jagarco20@icloud.com. Se agradece la cooperación en este trabajo de mi ayudante de investigación durante varios años, desde que era alumno en Ciencias Políticas en la Universidad Central en Chile, profesor Cristian Fonseca Zagal.

unos, deberían ser las fuerzas militares; en cambio, para otros, las policías, dado que se trata de una amenaza de seguridad interior.

En nuestra región existen modelos de policías disimiles. Por una parte las que tienen una organización civil, y por otra las que se organizaron sobre una base militar, dotadas de organización y disciplina similares a la fuerza armada. Hoy, hay que revisar los términos de uno u otro tipo de policías, y quizás buscar la convergencia de ambos modelos.

Este artículo de opinión, ya que no constituye una investigación formal, tiene como fin analizar la grave situación de violencia que viven los países en la región, causante de muchas muertes y dolor, y estudiar cuál es la mejor forma de neutralizarla, ya que las policías son las encargadas de fortalecer y dar eficacia al Estado de derecho.

En este trabajo me dedico a analizar los casos de la policía uniformada de corte civil respecto de la policía uniformada de corte militar. No he considerado, por tanto, a las policías civiles, no uniformadas (tipo FBI en EE.UU. o, la Policía de Investigaciones en Chile), existentes en los países, y que cumplen una tarea que no está en el ámbito de la previsión, sino más bien están centradas en ser instrumento investigativo del poder judicial.

Adelanto que en lo personal me inclino por fortalecer a la policía por sobre el empleo de la fuerza armada, ya que prefiero a estas últimas dedicadas a la seguridad nacional y a proteger contra amenazas externas. No obstante, entiendo que, si se profundiza la militarización de la delincuencia internacional, puede llegar a ser una amenaza a la seguridad nacional de los países y, en ese caso, habría que trasladar su neutralización al aparato militar.

Ahora bien, toda la tarea de seguridad en el mundo actual debe tomar en consideración que los ciudadanos, si bien desean seguridad, por una parte, no están dispuestos a que se les limiten sus libertades excesivamente, por la otra.

El problema de la seguridad en la sociedad actual

La democracia tiene dos dimensiones que son de distinto ámbito, pero que resultan indivisibles. Una es la dimensión filosófica y la otra la que corresponde a su parte instrumental. No se pueden diso-

ciar, ya que la primera, esto es la dimensión filosófica, fundamenta la dimensión instrumental. Si así no ocurre, la democracia queda solamente en su esfera instrumental y pierde su connotación de ejercicio de valores republicanos.

En la dimensión filosófica están los valores que le sirven de fundamento y que conocemos como valores republicanos o democráticos. Estos valores son preferencias compartidas y deseadas por los seres humanos; en este caso por los del mundo occidental. Estos valores se han ido decantando en el proceso cultural y han ido tomando forma y consolidando un "ethos cultural" que nos identifica como sociedades que, por su grado de evolución, historia, desarrollo y tradición, asumen la democracia como sistema de organización política, jurídica y, más aún, como forma de vida. De allí que sea muy importante esta dimensión valórica.

En esta dimensión axiológica interactúan varios valores que la sociedad va jerarquizando a través del tiempo, de acuerdo con sus particulares intereses, normalmente determinados por los grupos mayoritarios. Sin embargo, existen dos valores cardinales que tienen esta condición porque no pueden dejar de estar, ya que encarnan las dos instituciones más importantes de la democracia, cuales son el Estado y los ciudadanos. Estos valores son la autoridad y la libertad.[2] La primera representa al Estado y la segunda a los ciudadanos, y ambas están en una relación tal que hace que, cuando aumentamos la autoridad del Estado, nos vemos en la obligación de disminuir la libertad de los individuos. Inversamente, cuando aumentamos la libertad de los individuos nos vemos en la exigencia de disminuir la autoridad del Estado. No es posible aumentar ambas, ya que siempre una le restará parte de su extensión a la otra. El fundamento teórico está en Tocqueville, quien señalo que en los valores democráticos siempre habrá unos que le quitaran parte de su extensión a otro.[3]

En nuestras sociedades estos valores siempre han estado en tensión. Si observamos los procesos independentistas, comprobaremos que lo que sucedió en nuestra evolución histórica fue, justamente,

2. Hume David (2010), *Ensayos morales y políticos*, Buenos Aires, Losada, pp. 77 y ss.
3. Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, t I y II.

que los Estados disminuyeron autoridad en beneficio de la libertad de los ciudadanos demandantes. Todas las constituciones fueron, precisamente, en la dirección de aumentar libertades y de restringir el Estado, lo que se fue logrando en nuestras sociedades al ir alcanzando un cierto equilibrio, deseable para determinado momento, pero que hoy no necesariamente satisface. En los tiempos actuales, en América Latina aún existen fuertes presidencialismos, casi como extensión del poder colonial, y un conjunto de libertades con limitaciones que a veces son más virtuales que reales. Por ejemplo ¿De qué le sirve el derecho de asociación a un cesante? ¿O la libertad de información a alguien que no ha tenido la oportunidad de estudiar lo mínimo y de saber leer? En fin, las libertades adquieren su mayor expresión cuando existe un mínimo cultural en la sociedad.

Desde el siglo pasado el Estado moderno entró en crisis, y con él la autoridad como valor político; tantos es así, que los grupos de ciudadanos organizados quieren restarle poder por diversas razones, y por ello buscan organizarse en distintas organizaciones no gubernamentales (ONG). Hoy estas ONG resultan algo así como "la conciencia del Estado", ya que lo que están enfrentando estas organizaciones es precisamente la autoridad estatal. Sin embargo, en algunos casos defienden sus causas debilitando el mantenimiento del orden.

Habrá, asimismo, otros valores que no están en la condición de cardinales pero que sí tienen relevancia, ya que influyen en la autoridad del Estado o en las libertades públicas, y les dan un efecto multiplicador. Estos serán participación, sufragio popular, igualdad, solidaridad, derechos humanos, honradez pública, justicia, seguridad y otros. Por ejemplo, la seguridad le dará principalmente un efecto multiplicador a la autoridad del Estado pero también posibilitara un ejercicio de libertad a los ciudadanos que respetan la ley. Sin embargo, las libertades se verán mermadas en algún espacio para dar paso a la seguridad. Ese es el dilema de la seguridad, entre la autoridad y la libertad, en el caso de acudir a la seguridad. El resto de los valores colaborarán fundamentalmente potenciando la libertad ciudadana.

En este artículo, dada la temática, colocaremos el énfasis en la seguridad. Esta última es una necesidad humana hoy, ya que el problema planteado en la introducción lleva a que las personas sientan

que pueden perder la vida o la de sus seres queridos, y sus bienes materiales, sin que medie razón aparente. En suma, nadie se siente seguro hoy en día en ninguna parte.

Por su parte, la dimensión instrumental es el ámbito donde los valores anteriores mencionados tienen su expresión institucional y tangible. Dicho en otros términos, los valores se expresan en las instituciones republicanas y en el ejercicio de deberes y derechos propios de la democracia. Es en este entorno donde el valor deseado de la seguridad deberá hacerse realidad, pero para que ello ocurra tendrá que existir alguien que la regule, y un grupo de personas que acepten que sus libertades sean coartadas en beneficio de su propia utilidad. En tal sentido, esta organización jurídico-política llamada Estado organiza y regula los instrumentos que han sido definidos para dotar de seguridad a los individuos, tanto dentro del propio Estado como fuera de este. Junto a ello deberá buscar el consenso o la aceptación de los ciudadanos para conculcar sus legítimas libertades. Es aquí donde observamos tensión entre autoridad y libertad, con la búsqueda del consiguiente equilibrio. Sin embargo, aquí se dará la contradicción de que los ciudadanos querrán el máximo de seguridad con un ejercicio amplio de las libertades públicas, mientras que el Estado enfrentará el dilema de cómo conceder esa seguridad óptima restringiendo lo menos posible las libertades. Al enfrentar este dilema traemos a colación de nuevo al notable pensador francés Alexis de Tocqueville, pues no podremos resolver esta circunstancia en forma ideal, como señala él en su obra cumbre, ya citada, *La democracia en América*.

Desde mi manera de ver las cosas, debemos aceptar que la democracia tiene la inseguridad en su propia naturaleza, y que es imposible hacer de una democracia un lugar absolutamente seguro ya que para ello tendríamos que restringir todas las libertades y transformarla en una dictadura. Podemos asegurar, sin temor a equivocarnos, que Cuba es muy segura, como también lo es Corea del Norte, o seguramente lo fue Libia. Las grandes democracias no son absolutamente seguras; de lo que se trata es, justamente, de tener conciencia de ello e intentar hacerlas un lugar algo más seguro y tener el riesgo calculado de su inseguridad. No podemos, ni debemos, ni menos hacer demagogia fomentando la obsesión de la seguridad total en una democracia, ya que seguridad y libertad

son dos opuestos. No habrá otra forma de asegurar a los ciudadanos en democracia que cercenarles parte de sus libertades. Este cercenamiento comienza con algunas libertades muy específicas, pero después no se sabe dónde termina.[4]

Esta circunstancia hace que sea muy difícil manejar el tema de la seguridad de la población, ya que la "necesidad de seguridad" no será tan permanente como el Estado piensa, y los mismos que en un momento abogan por máxima seguridad se rebelarán ante la pérdida de sus libertades.

El fenómeno del terrorismo y la violencia organizada

Todos los países que sufren el terrorismo y la violencia organizada también pasaron por etapas previas sin tomar las medidas de prevención, ya que determinar cuándo algo es terrorismo y convencerse de la existencia del fenómeno es complejo. Esta sentencia debe estar presente siempre cuando observamos acciones violentas destinadas a atemorizar a la población o a parte de ella. El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es un fenómeno mundial que se esparce como el aceite y que, si no se toman las acciones a tiempo, se hace incontrolable.

Por ejemplo en Perú, en 1980, el gobierno del presidente Belaúnde Terry, por intermedio de su ministro del Interior, José María de la Jara, aseguró que los actos delictivos del grupo Sendero Luminoso eran solo "abigeato", y removió al general de la policía José María Balaguer, por afirmar que eran hechos terroristas y que había grupos de ultraizquierda tras ellos. Sin embargo, estas acciones de "abigeato", de quemar ánforas electorales y colgar perros en los postes, solo limitadas a Ayacucho, Junín y Cusco en los ochenta, ya en los años noventa se habían extendido a todo el país y provocaron gran cantidad de víctimas, con cifras que van entre los 35,000 muertos, según algunos, hasta los 70,000, según la comisión de la verdad. En concreto, lo que le sucedió al gobierno del viejo líder

4. García Covarrubias, Jaime, "Las dificultades para conceptualizar la seguridad y la defensa", *Anepe*, núm. 117, enero-julio de 2011.

político Belaúnde Terry fue el típico caso de analizar el hecho en sí, pero no el propósito y el efecto deseado que este contiene.

Para conocer, controlar y resolver el terrorismo se requiere estudiarlo muy a fondo, para tener absoluta claridad en el momento de atacarlo, lo que se deberá hacer sobre la base de tres ejes que deben aplicarse simultáneamente, en forma coordinada, convergente y con mucha voluntad, a saber:

- Conocer los fundamentos de las acciones violentas de carácter terroristas para resolverlas más profundamente. Esto toma tiempo y no debe paralizar las acciones a corto plazo.
- Determinar los tipos de armas que se emplean, para impedir el acceso a ellas y conocer los recursos económicos que poseen los grupos terroristas.
- Disminuir el rango de oportunidad, para evitar que se cometan estos actos violentos, lo que debe hacerse con fuerzas policiales con rasgo operativo y un adecuado sistema de Inteligencia. En este espacio están las policías, y se debe definir si es posible combinar distintas formas policiales y decidir qué le corresponde a cada cual.

La experiencia nos enseña que el terrorismo, normalmente, tiene un origen de raíz ideológica, religiosa o instrumental, como narcotráfico u otras. Por ello se complica su identificación y se confunde. México, por ejemplo, sin duda vive un terrorismo que se desprende de la acción de mafias ligadas al narcotráfico. La ETA, grupos radicales islámicos y FARC son también fieles representantes de las causas mencionadas. Sin embargo, también puede tener razones puramente militares, cuando un Estado más pequeño, o un grupo que no se inscribe en un Estado determinado, opta por ejecutar acciones terroristas para enfrentar a un Estado formal provisto de gran potencial militar, incluso nuclear, anulándole sus capacidades y disminuyendo así el evidente desequilibrio tecnológico. Ese es el riesgo que los EE.UU. corren en la actualidad, ya que su tremendo desarrollo militar lo expone a esta situación, frente a cualquier país que pueda ser su eventual enemigo.

Para efectos teóricos y de estudio, el terrorismo se inscribe dentro de lo que se llama la "guerra asimétrica", u "operaciones complejas", que puede ser interna o externa, y en la cual un grupo inferior

puede, de esa forma, enfrentar a uno superior. En el caso de EE.UU., también se define como el enfrentamiento de dos relatos. Uno fundado en religión, ideología radical, condición social etc., y el otro en valores nacionales de un Estado formal y ofertas de prosperidad.

El primer obstáculo que existe para enfrentar un grupo de ese tipo es la necesidad o la tendencia propia de los Estados organizados de concederle una definición específica y una tipificación jurídica, con el propósito de castigar a los que cometan estos actos. Esto me tocó verlo en EE.UU. y en varios otros países donde, mientras los hechos ocurrían, se perdía el tiempo en discusiones de "juristas de salón" que discutían sobre cómo definir lo que sucedía. En el caso de los países de habla hispana, su definición o tipificación jurídica se dificulta más aún, ya que tenemos cuatro diccionarios que operan simultáneamente a saber, el de la Real Academia de la Lengua, que define oficialmente; el de las propias disciplinas y organizaciones donde están las instituciones policiales y armadas; el de la calle que no se fija en sutilezas, y el de la ley, que manda, prohíbe y permite. No se puede privilegiar uno en desmedro de los otros ya que todos son una realidad. Esto es, que cada uno define los fenómenos determinado por su propia perspectiva, función o actividad. Más aún, el diccionario de la Academia se alimenta de los anteriores. Por ello, la determinación más corta, rápida y legítima es definir el terrorismo a través de la ley, tomando otros países como referencias, pero sin copiar, ya que cada realidad es única. Sabemos que para aprobar una ley se requiere consenso, lo que se dificulta cuando existen visiones que simpatizan con quienes cometen estos actos. Por ello, lo recomendable es castigar los actos que tengan un fin terrorista, sin fijarse en la causa, ya que esta es la que produce división.

Un grupo que ha elegido el terrorismo como forma de lucha proviene muchas veces de causas nobles, como recuperación de tierras ancestrales (pueblo mapuche), defensa de grupos sociales, independentistas (ETA), causas religiosas (islamismo radical) u otras, o se esconderá tras ellas. Esta situación significa que muchos que no participan de estos actos violentos, pero se identifican con la causa, se vean utilizados y, finalmente, afectados por estos grupos radicales. Por ello, una forma de debilitar a los grupos violentistas en su relación con la demanda que dicen defender es precisamente captar, proteger y apoyar a estos sectores pacíficos. La ausencia del

Estado ante los colectivos que respetan la ley es un grave error, y fue lo que fortaleció mucho a las FARC en Colombia. El Programa de Seguridad Democrática y Plan Patriota estuvo destinado, precisamente, a superar esa gran falencia, pero solo obtuvo resultados parciales con el término de la gestión del presidente Álvaro Uribe y el cambio de política.

Un factor fundamental de los grupos terroristas es que necesitan la prensa, ya que la única forma de llevar a cabo su propósito es atemorizar a la mayor cantidad de gente. En su momento, Inglaterra optó por no sumarse a la propaganda terrorista omitiendo publicar sus actos. Sin embargo, no estoy tan seguro de que esta sea una solución conveniente, ya que existe la mirada opuesta, que usó España, de mostrar con mucha crudeza los crímenes de ETA para hacer impopular su causa. Esto último le dio muy buenos resultados, por el rechazo que provocó el grupo terrorista por parte de la población española.

Se reitera que, para entender y definir el terrorismo, existe un punto donde no hay que perderse, y es preguntarse si las acciones producen terror o no. No se trata de ver terrorismo en todas partes o aplicar la ley, que es muy dura, a diestra y siniestra.

En consecuencia, la mirada debe ser objetiva y desprejuiciada en lo ideológico, ya que no se debe amparar a ningún grupo que cometa estos actos violentos que, como comprobamos, en su etapa más avanzada incluyen los secuestros aleatorios o selectivos, y si hay debilidad estatal surgirán los grupos paramilitares, como ocurrió en Colombia, con el fin de tomar la justicia por su propia mano.

Hoy, se sabe que hay jóvenes latinoamericanos militando en ISIS que conocen muy bien el escenario de sus países, y que por lo tanto estarán muy prestos a cometer actos terroristas o a sumarse a quienes los cometen.

La experiencia nos enseña que el terrorismo es una espiral que no se toma en serio hasta que viene un atentado importante, con lo que logra precisamente el efecto deseado.

Las policías como instrumentos de seguridad en la actualidad

Como señalamos precedentemente, las policías serán las encargadas de disminuirles el rango de oportunidad a los grupos delictuales. Ellas son los únicos instrumentos que el Estado se ha dado para enfrentar las delincuencias. Inicialmente, eran los mismos ciudadanos quienes conformaban estos grupos, hasta que derivaron en organizaciones permanentes, más armadas e instruidas.

Con el tiempo se evolucionó a los diferentes tipos de policía. Uno básicamente civil, con organización más común a la sociedad civil, y el otro de tipo militar, basado en el honor, el marco legal y con capacidades orientadas a cumplir su misión, caracterizado por calidad, organización y disciplina como un todo y como base general para cumplir su misión.[5]

La pregunta que cabe es si para enfrentar a estas nuevas amenazas a la seguridad interior de los países es más eficiente una policía con formas civiles o una de corte militar adaptada a la seguridad interior, como son los casos de países como Francia con su gendarmería, o Italia y sus *carabinieri*, España con la guardia civil, Portugal y su gendarmería, y Turquía. En la región está carabineros en Chile, y en Colombia, cuya policía tiene un estatus bastante militar, aunque se autodefine como policía de tipo civil. Asimismo, Argentina tiene su gendarmería, pero con un enfoque más de frontera.[6]

A. Argumentos en contra de una policía con carácter militar:

- El carácter militar podría ser un elemento que distorsiona o dificulta la relación con la población, por cuanto las manifestaciones externas propias de la disciplina militar y sus formas pueden provocar distancia entre la policía y los ciudadanos.
- Atendiendo el significado de lo militar, se puede entender la idea de militarizar o "someter a la disciplina militar" a la pobla-

5. García Covarrubias, Jaime, "Los tres pilares de la transformación militar", en RESDA, *Los tres pilares de una transformación militar*, Military Review, edición hispanoamericana, nov.-dic., 2007. Replicada en varias publicaciones más en la región, en *Military Review* en versión en inglés y en portugués. También citado por Moloesnik, Marcos Pablo, "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm. 19, núm. 1, 2005, pp. 176 y ss.

6.

ción. Por ello, se podría reclamar una supuesta militarización del país ante la presencia masiva de policías de este carácter, en cumplimiento de su misión constitucional de mantener o restablecer el orden público quebrantado, lo que muchas veces otorga un sello represivo al actuar policial

- La estructura militar es un fundamento central para la actividad militar, pero no para la policial. Ese es otro punto que somete a crítica a esta forma.
- La obediencia, la disciplina y el respeto no son condiciones únicas de un carácter militar; por tanto, por el solo hecho de ser una institución que respeta las leyes, ser de condición militar o no, no quita que se respeten estas tres características.
- La institución en muchas ocasiones se penetra excesivamente del carácter militar, en el sentido de que se excede en la fuerza, lo que es sindicado por la sociedad como una represión, e incide en el distanciamiento en la relación sana que debe haber entre policía y comunidad.
- Se podría criticar por parte de algunos sectores de la ciudadanía el carácter militar, ya que, como imagen, distanciaría a la ciudadanía de la institución policial.
- A diferencias de instituciones civiles, hay un trato y relación diferente entre superior y subalterno, más distante, lo que de alguna forma se replica entre la relación entre el policía y el ciudadano común.

B. Argumentos a favor de una policía de carácter militar:

- La policía de "ethos" militar se define como una institución que tiene una "estructura organizacional" basada en sólidos principios y valores, que son un buen atributo para el cumplimiento del resguardo del orden publico interior de la república y para resguardar el Estado de derecho.
- El carácter militar es una impronta que regula las condiciones y las relaciones dentro de la institución, y otorga un sello de identidad, homogeneidad y profesionalismo que estas policías han plasmado durante la historia; es decir, una jerarquía entre sus miembros, una férrea disciplina, obediencia y patriotismo.

- El carácter militar beneficia a la institución respecto de una doctrina única que se refleja en el accionar diario de las operaciones policiales.
- Componente esencial para la eficiencia implica funcionar mediante una jerarquía de mando que aúna criterios y procedimientos.
- Fortalece la imagen corporativa y puede diferenciarse positivamente de otras instituciones.
- El tipo militar no está sujeto a sindicatos por parte de sus integrantes. Por ello, no se lesiona la disciplina y, además, obliga a cumplir horarios de mayor exigencia. En el caso de la gendarmería francesa, puede ser movilizada por largos periodos dada su condición militar. Sin perjuicio de lo anterior, hay algunas policías militarizadas que tienen organizaciones que velan por los derechos de los miembros.
- Se facilita la coordinación con las Fuerzas Armadas ante circunstancias en que se requieren actividades coordinadas o decididamente conjuntas.[7]

No obstante, esta discusión no está zanjada, y hay que tomar en consideración algunos aspectos. En el caso de Chile, carabineros nace en 1927, desde el Ejército, con las tradiciones propias de la caballería asimiladas a las policías existentes a la fecha. Tiene una lata tradición, y en momentos incluso tuvo dependencia del Ministerio de Defensa. La institución no ha estado libre de problemas indeseables, como está ocurriendo en este momento. Empero, pese a todo ello, no sería fácil un cambio de condición, por el arraigo tradicional que tiene entre la población, que ha llevado a estar por largo tiempo en el primer lugar del *ranking* de confiabilidad en el país. Además, no hay garantías de que el fraude ocurrido en su interior, por algunos miembros, no hubiera ocurrido de tratarse de una institución de perfil civil.

Quizás, la solución es que una policía única nacional, para países no federales, fuera organizada por funciones más que por escalafo-

7. Se agradece las conversaciones sostenidas con el profesor de la Academia de Ciencias Policiales de Chile, profesor y coronel (R.) Ricardo Fuentealba.

nes rígidos. Esto significaría que la función de previsión, controles de transito e investigaciones preliminares la realice personal de corte más civil, y la protección fronteriza y las acciones operativas para luchar contra mafias fuertemente armadas las lleven a cabo los medios con mayor formación militar. Todo ello bajo un mismo mando general y en una sola institución. Las policías tienen dispersión de funciones, y eso perjudica su eficiencia.

Por cierto, hay otras opciones de entregar la defensa del país contra estas mafias decididamente a la fuerza armada, u organizar fuerzas de tareas entre la policía y la fuerza armada. Todo dependerá de la decisión de los países y de sus respectivas regulaciones constitucionales y legales.

Es un factor muy importante si el país es federal o centralizado. En el caso de los segundos, es más fácil la solución única, pero en los estados federales habrá múltiples policías coexistiendo. La situación de México, país federal, está convenientemente tratada en el artículo del doctor Pablo Moloesnik, citado en este mismo artículo, cuando se refiere al Sistema Nacional de Seguridad Publica.[8]

Conclusiones

A continuación describo las conclusiones más relevantes respecto de esta tensión y dilema que se produce entre la seguridad y las libertades individuales, en el problema de la seguridad frente al terrorismo y las mafias organizadas.

El aumento de la seguridad lleva consigo la pérdida de libertades de los individuos de una sociedad; hasta ahora no se ha establecido si esta pérdida es directamente proporcional o no, pero sabemos que la seguridad está compuesta de un conjunto de factores que tienen distinto peso específico, en dependencia del Estado de que se trate. Entonces diremos que la forma de combinar estos factores produce diferentes calidades de seguridad, y que es el sistema político en su conjunto, a través de sus agencias, el responsable de determinar los factores estrictamente necesarios para que esa pérdida

8. Moloesnik, *op. cit*., p. 179.

de las libertades pueda ser más gradual o menos traumática, sobre todo para aquellos casos en que la sociedad organizada a través de ONG ha generado una fuerte demanda que exacerba las libertades individuales.

Resulta imprescindible comprender que enfrentar el terrorismo significa trabajar sobre la base de los tres ejes simultáneos, ya mencionados: conocer, controlar y resolver; esto implica coordinar las acciones gubernamentales de las agencias para que se ejecute y produzca un efecto sinérgico de tipo convergente; de forma previa deben estudiar a fondo la viabilidad de realizar una "transformación policial" basada en el análisis de las funciones policiales tradicionales, sobre todo en su rasgo operativo, para reorganizarlas según las nuevas necesidades del combate a la delincuencia común, el crimen organizado, el terrorismo, y para la función preventiva y la relación con la sociedad civil. Esto conlleva la revisión de los modelos de policías civiles o de rasgo militar, según la realidad de cada país. En este estudio, a mi juicio, debemos considerar al menos las siguientes implicaciones:

- En los países donde coexisten policía civil (del tipo del FBI en EE.UU.) y uniformada (carácter civil o militar), hasta ahora ha existido una tendencia para delimitar la función de cada una, y se ha intentado favorecer la llamada "coordinación de las policías", lo que ha sido poco exitoso, e incluso a riesgo de una cierta mal entendida competencia institucional por obtener mayores logros de una sobre la otra. Aquí se debe hacer una urgente (demorarse es igual a favorecer el avance delictual), decidida (puede marcar una impronta o un sello de un gobierno en materia de seguridad interior) y marcada diferenciación en lo que cada una debe realizar; esto es fundamental para establecer una asignación de funciones operacionales de conformidad con su *ethos* que generará un círculo virtuoso de eficiencia en su accionar y un uso más eficiente y eficaz de recursos en la realización de su misión.
- Considerar que la definición de una policía civil o de carácter militar para combatir el terrorismo debe llevar indistintamente consigo la concepción de un entrenamiento tipo "fuerza de elite", especializado en conocer, controlar y resolver el terrorismo de forma integral. En mi opinión, la mejor base sobre la cual se

puede empezar a organizar estas unidades son los modelos táctico-operativos que combaten al crimen organizado del tráfico de drogas: primero porque poseen un nivel de trabajo conjunto muy exitoso entre sus unidades dentro de cada tipo de policías; segundo, porque estos grupos criminales tienen una similitud con los terroristas en su orgánica, y medios que ya han sido identificados a través de los sistemas de inteligencia policial, y tercero, porque existe una estrecha vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo.

- Recomiendo recoger las experiencias exitosas de las operaciones de paz en las cuales las policías se han visto enfrentadas en el terreno a situaciones en las cuales han debido utilizar reglas de enfrentamiento (ROE) para la resolución de conflictos acotados y focalizados; esto permitirá dos cosas: primero, dotar a las policías de una forma de trabajo táctico-operativo con profunda responsabilidad social en el cuidado de los derechos humanos en el uso de la fuerza en terreno civil, y, segundo, pensar en la creación de un área de estudios de operaciones especializado en el combate al crimen organizado y al terrorismo (dado su estrecho vínculo), pues, como ya comenté, se deben estudiar a fondo los fundamentos que dan origen al crimen organizado y al terrorismo, porque, si bien ellos pueden mantenerse invariables por largo tiempo, sus estructuras y formas de proceder evolucionan y van adoptando nuevas formas y medios, y resulta imprescindible la formación de una masa crítica en los escalafones superiores, lo que se logra mediante la revisión y la incorporación de estas materias a la malla curricular de las academias policiales.
- La conformación de fuerzas tareas seleccionadas y de élite es una solución previa a cualquier decisión definitiva de transformación policial. Las Fuerzas Armadas pueden ser parte de esas fuerzas de tarea, pero no involucrando necesariamente al personal en la función operativa. En esto hay que circunscribirse a la normativa legal de cada país.

Con todo, resulta imperioso que el análisis de este problema debe ser una resultante de la conducción político-estratégica, toda vez que sus implicaciones demandan cambios y transformaciones a

corto, mediano y largo plazos que exigen una voluntad política e institucional efectiva y que, a la vez, no debe debilitar la seguridad.

Finalmente, quisiera terminar con una sentencia: "No hay que esperar la oportunidad de tomar decisiones, hay que crearla".

Bibliografía

Garcia Covarrubias, Jaime (2007), "Los tres pilares de una transformación militar", *Military Review*, ed. hispanoamericana, nov.–dic.

——— (2011), "Las dificultades para conceptualizar la seguridad y la defensa", *Anepe*, núm. 117, enero-julio, Santiago de Chile.

Hume, David (2010), *Ensayos morales y políticos*, Buenos Aires, Losada.

Moloeznik, Marcos Pablo (2005), "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas mexicanas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm. 19, núm. 1.

Tocqueville, Alexis de (2014), *La democracia en América*. Disponible en: https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf.

Parte II
Las raíces

IV. La remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica y los esfuerzos internacionales para garantizar la protección de los derechos humanos en la región

Daira Arana Aguilar[1]
Miguel Adrián Ramírez González

Introducción

El Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) se ha convertido en una de las regiones más violentas del mundo en los últimos diez años (ACAPS, 2014: 1). Ciudades como San Pedro Sula, en Honduras, o San Salvador, en El Salvador, han liderado las principales listas respecto de tasas de homicidios y crímenes violentos (*BBC Mundo*, 7 de marzo de 2018), lo cual ha ocasionado que los Estados recurran a las Fuerzas Armadas para contrarrestar las consecuencias del crimen y la violencia.

Dentro de este escenario, la militarización de las actividades de seguridad pública ha sido una respuesta de los gobiernos no solo en el TNCA, sino también en prácticamente toda América Latina, donde casi todos los países que cuentan con Fuerzas Armadas las emplean para actividades de mantenimiento del orden público. Esto ha

1. Los comentarios de ambos autores constituyen su opinión personal y profesional, y no representan posición oficial de institución alguna. Daira es consultora independiente. Correo electrónico: daira.arana.aguilar@gmail.com. Miguel Adrián es funcionario de la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para México, Centroamérica y Cuba. Correo electrónico: migramgz@yahoo.com.mx.

llevado a los militares a realizar actividades que, después de procesos de paz o de consolidación de la democracia, se habían destinado casi exclusivamente a los cuerpos de policía, instituciones que hoy por hoy enfrentan diversos desafíos para conformar una identidad institucional y cumplir con sus obligaciones legales, de conformidad con los informes respecto de la situación de derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2016 para Guatemala y Honduras.

A partir de esta realidad, las Fuerzas Armadas han iniciado procesos doctrinarios y educativos para clarificar las diferencias existentes entre las reglas de la guerra y las reglas para situaciones de seguridad que no alcanzan el umbral de un conflicto armado y adecuar su comportamiento. Ello ha implicado que se gesten diversas iniciativas que buscan apoyar a las Fuerzas Armadas con este tipo de misiones, en particular para que cumplan con su obligación en materia de respeto a los derechos humanos.

El objetivo de este artículo es explicar los procesos de remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica, donde han prevalecido estrategias de mano dura para contrarrestar los efectos del crimen y la violencia en la región que, si bien no son la estrategia ideal para atender las necesidades en materia de seguridad ciudadana, son una realidad que poco se puede ignorar y cuya mejor estrategia a corto plazo es profesionalizar a las Fuerzas Armadas respecto de las reglas aplicables en dicho contexto, para reducir las violaciones al derecho a la vida, a la dignidad y a la seguridad personal ligadas al ejercicio del uso de la fuerza como facultad. Por ello, este artículo ofrece dos ejemplos de estrategias importantes encaminadas a que las Fuerzas Armadas del TNCA traduzcan en hechos las normas de derechos humanos que regulan el actuar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y logren distinguir entre los dos principales marcos normativos aplicables a las Fuerzas Armadas, el de la guerra y el del mantenimiento del orden público.

1. El Triángulo Norte de Centroamérica y el problema de crimen y violencia

Centroamérica es una de las regiones más complejas del mundo en materia de seguridad, sea por sus altos índices de criminalidad y violencia, sea por su pasado de dictaduras militares y conflictos armados internos. Los países que conforman esta región se enfrentan a un cúmulo de fenómenos como pandillas, narcotráfico, migración, corrupción, impunidad y desigualdad social, que impiden una consolidación democrática y ponen en duda la función del Estado para garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

El título de la región más violenta del mundo parece haberse ganado a pulso:

> a modo de ejemplo ilustrativo, la población del istmo es aproximadamente la misma que tiene España; sin embargo, mientras que en 2006 España registró 336 asesinatos al año —menos de uno por día— en Centroamérica se produjeron 14,257, es decir, casi unos 40 por día" (Pastor Gómez, 2016: 117).

Para Isidro Sepúlveda (2016):

> la violencia en Centroamérica ya es una "epidemia" prácticamente fuera de control, lejos de cesar, la violencia se incrementa día con día a medida que crece la actividad del crimen organizado hasta convertirse, sobre todo en el Triángulo Norte, en la principal amenaza a la seguridad nacional (Isidro Sepúlveda, en Pastor Gómez, 2016: 117).

El Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) está conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras. Dichos países mantienen desde la década de los noventa una fuerte integración económica a partir del Tratado Nueva Ocotepeque de 1992, pero también se han distinguido por su cooperación y la adopción de políticas similares en temas de seguridad. Al respecto, el 23 de agosto de 2016, en el Palacio Presidencial de El Salvador, los presidentes de los tres países firmaron el "Plan Regional contra el Crimen Organizado Transnacional", el cual tiene como objetivo reducir el impacto del crimen organizado transnacional en la región; una de las medidas más importantes de dicho Plan fue la creación de una fuerza binacional en la frontera entre Honduras y El Salvador, con lo que se

pretende obstaculizar el paso de los miembros de las pandillas, así como el tráfico de personas y el contrabando (Yagoub, 2016).

Una de las especificidades del crimen y la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica son las pandillas y su relación con el crimen organizado tradicional. Como lo señala Olivares:

> para las pandillas callejeras, el territorio donde viven es también el lugar donde sus actividades delictivas, principalmente la extorsión, que afecta por igual a todos los habitantes (...) actúa como elemento cohesionador para todos sus miembros, desintegrador para la comunidad (...) el crimen organizado, el otro gran catalizador de la violencia en Centroamérica, actúa de forma opuesta a las pandillas callejeras. Ambas se retroalimentan: estas actúan con violencia extrema, apoyadas por un importante entorno social que las encubre, mientras que el crimen organizado corrompe al Estado (Maydeu-Olivares, 2016: 1).

Como se puede observar, el TNCA es una región compleja, particularmente cuando se habla de crimen y violencia, dado que, además de los distintos actores armados que luchan entre sí por las rutas del narcotráfico, se puede sumar la utilización cada vez más frecuente de armas de grueso calibre y explosivos, las políticas de mano dura, las deportaciones de criminales de EE.UU., y la desigualdad social y económica de estos tres países, que sufren las consecuencias de la consolidación de sistemas democráticos después de sus largos conflictos armados, como son los casos de El Salvador y Guatemala, o de dictadura militar, como ocurrió en Honduras. Dichos procesos de consolidación democrática están contextualizados en un mundo en el cual la Guerra Fría había terminado, y donde los paradigmas de seguridad estaban evolucionando, transitando del único eje de seguridad, que era el Estado, hacia la persona humana, donde el espectro de misiones de las Fuerzas Armadas se amplia y donde el valor central a defender es la democracia y el Estado de derecho.

2. Los cambios en el paradigma de la seguridad, del Estado al ser humano

Los países del TNCA se enfrentaron a un ajuste importante en el paradigma de la seguridad a escala internacional. Como señalan Sisco Marcado y Chacón Maldonado:

> Existen diversas acepciones del término seguridad, las cuales varían según los enfoques. Para los tradicionalistas, el concepto de seguridad debe entenderse en relación al campo militar, y para los ampliacionistas y los críticos (...) la seguridad es una condición relativa de protección en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o alguna cosa. Esa amenaza no solo corresponde a lo militar, también pueden ser problemas medio ambientales, económicos y sociales (...) En esencia, la seguridad es un término de carácter subjetivo, ya que se trata de estar libre de preocupaciones o de sentirse a salvo de cualquier daño... (2004: 128).

De esta forma, la seguridad ha tenido una evolución importante, desde ser un ámbito netamente militar cuya formación era prevista para enfrentar enemigos, sobre todo durante la Guerra Fría, a ser considerado como una condición subjetiva que no solo involucra temas militares, sino también económicos, medioambientales y sociales. Sumado a esto, se tienen diversos tipos de seguridad, que tienen que ver con qué se protege y con qué medios. Por ejemplo, la seguridad nacional y la seguridad internacional tienen como eje central la supervivencia del Estado ante las amenazas internas o externas, o en su caso la anarquía del sistema internacional, y sus principales actores son las Fuerzas Armadas. Sin embargo, otros términos, como seguridad pública y seguridad ciudadana, tienen que ver en general con el mantenimiento del orden y el Estado de derecho en un Estado, y los principales responsables son los cuerpos de policía. Es relevante señalar que existe una diferencia sustancial entre la seguridad pública y la ciudadana.

En general, se reconoce la seguridad ciudadana como una reacción histórica de los países latinoamericanos contra los gobiernos al margen de la voluntad popular, productos de golpes de Estado, y en el marco de la Guerra Fría (Moloeznik, 2013: 21). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere que, en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas se asocia a la "seguridad ciudadana", y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de la persona y de los grupos sociales (...) Por el contrario (...) la expresión seguridad pública en América Latina (...) alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado (Moloeznik, 2013: 27).

Bajo este proceso, no es de extrañar que los países del TNCA utilicen el término de seguridad ciudadana para referirse a las actividades estatales que tienen la finalidad de mantener la seguridad de los ciudadanos a partir de la disminución de los índices de violencia y criminalidad, enfatizando la separación entre el ámbito militar de la seguridad nacional y el ámbito civil de la seguridad ciudadana. Sin embargo, en la práctica esta diferencia conceptual entre seguridad pública y seguridad ciudadana parece no existir, pues, aunque institucionalmente se hable de seguridad ciudadana, las políticas de seguridad parecen estar más enfocadas en mantener y proteger al Estado y sus instituciones y, sobre todo, no tienen como centro las causas del crimen y la violencia, como lo sugiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[2]

3. El proceso de remilitarización de la seguridad pública en el TNCA y sus explicaciones

Los acuerdos de paz firmados en la década de los noventa en El Salvador y Guatemala tienen como una de sus principales características la búsqueda de la desmilitarización de las funciones primordiales del Estado, tales como la política y la seguridad. Por ello, tanto en el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992, que puso fin al conflicto armado en El Salvador, como el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, de 1996, que forma parte de los Acuerdos de Paz de Guatemala, se establece la creación de una Policía Nacional Civil, como órgano estatal encargado de mantener la seguridad ciudadana e interna de los Estados.

2. En el Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009, dicha institución establece en el punto 20 que "desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados".

Honduras vivió un proceso de militarización de las funciones primordiales del Estado durante la Guerra Fría, no un conflicto armado interno como sus países vecinos. Lo que fue la Policía Nacional creada desde 1888 pasó a ser la Guardia Nacional en la década de los sesenta, cuerpo paramilitar con funciones policiales, y es en 1997, como parte de las reformas políticas para separar a la policía de las fuerzas militares, cuando se aprueba en el Congreso Nacional de Honduras la Ley Orgánica que establece la Policía Nacional de Honduras (Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras, s/f).

Lo anterior da como resultado que, institucionalmente, los países del TNCA cuenten con organizaciones policiales jóvenes, con elevados niveles de corrupción (*Prensa Libre*, 20 de abril de 2018) e inmadurez para hacer frente a los temas de seguridad pública. Asimismo, la complejidad del fenómeno social de las pandillas, determinada por la migración de familias hacia Estados Unidos durante la dictadura y los conflictos armados internos, la búsqueda de identidad y pertenencia de los jóvenes, sumada a la inmersión total al concluir la Guerra Fría en un sistema económico neoliberal, que acrecentó las desigualdades sociales y limitó la cohesión social, representaban un reto fundamental para los Estados en materia de mantenimiento del orden y cumplimiento de la ley. Así, se pueden observar dos fenómenos en paralelo: el primero, la desmilitarización de la seguridad pública para ponerla a cargo de las nuevas instituciones policiales, y el segundo, la agudización de uno de los problemas sociales más complejos de la región en materia de seguridad, las pandillas y el crimen transnacional.

Ante un contexto de violencia ascendente, el Triángulo Norte de Centroamérica ha aplicado desde hace más de quince años políticas represivas de "mano dura", las cuales se distinguen por que "más que intervenir en las causas del delito y la violencia [se centran] en reducir la sensación de inseguridad mediante despliegues policiales masivos, el encarcelamiento de jóvenes de barrios marginales y el endurecimiento de las penas" (De la Torre; Martín Álvarez, 2011: 44). Debido a que las fuerzas policiales no cuentan con el número suficiente de elementos, y que su nivel de profesionalización resulta insuficiente, se recurre a las Fuerzas Armadas para que apoyen o sustituyan a las policías en su tarea de mantener la presencia del Estado.

> De esta forma, uno de los efectos más visibles de las políticas de "mano dura" es la movilización del Ejército en las calles (...) sustituyendo en muchos casos las funciones de las fuerzas de seguridad pública (...) también se han creado cuerpos especiales específicos para luchas contra las maras y los grupos de narcotráfico" (Maydeu-Olivares, 2016: 2).

Sin embargo, es importante aclarar que una de las particularidades del proceso de militarización de las funciones de seguridad pública en Centroamérica es que corresponde más bien a una remilitarización; es decir, un regreso de las Fuerzas Armadas a las actividades de seguridad pública que durante la Guerra Fría asumieron las instituciones castrenses en El Salvador, Guatemala y Honduras.

De esta forma, la (re)militarización de las actividades de seguridad pública como fenómeno político obedece a diversos factores, uno de ellos y el más mencionado en los discursos, es la incapacidad de las fuerzas de seguridad de atender y resolver la criminalidad. Esta incapacidad puede derivarse de actos de corrupción dentro de las corporaciones policiales que repercuten en el correcto funcionamiento de dichas instituciones, la falta de profesionalización del personal policial, que no garantiza un actuar conforme a la ley, sumado a la deserción por falta de programas de servicio de carrera.

Sin embargo, la ineficacia de las fuerzas de seguridad ante el aumento de la criminalidad, si bien ha sido el argumento político más utilizado en Latinoamérica, no es el único factor mediante el cual se puede explicar el fenómeno de la militarización de la seguridad pública. Como se ha analizado desde el campo de la ciencia política, el Estado tiene el monopolio exclusivo de la fuerza (o violencia), y lo expresa a partir de sus instituciones armadas, tanto policiales como militares, y estas tienen, de origen, escenarios distintos de acción, donde generalmente las Fuerzas Armadas asumen las tareas de defensa exterior, y las policías de mantenimiento del orden público. Sin embargo, ambas instituciones son recursos que el Estado puede utilizar de manera legítima para proteger a sus instituciones y a su población, aunque en el caso de las Fuerzas Armadas no siempre se les dote de entrenamiento y equipamiento específico para cumplir con ese tipo de tareas.

Una perspectiva de análisis mediante la cual se ha buscado explicar la militarización de la seguridad pública es la securitización, que obedece a una perspectiva de seguridad ampliada. El concepto

surge desde la Escuela de Copenhague de las Relaciones Internacionales y tiene como exponentes a Barry Buzan y Ole Waever. Dicha teoría es tanto constructivismo social como una teoría realista, toda vez que el termino securitización está relacionado con las teorías del realismo político, particularmente desarrollado por Carl Schmitt y Hans Morgenthau (Williams, 2003: 512). El argumento central de dicha teoría es que la seguridad debe ser entendida como un acto discursivo y no como una condición objetiva, y que la construcción social de los asuntos de seguridad está determinada por quién o qué está siendo asegurado y de qué, examinando dichos actos discursivos a través de qué amenazas se hacen representativas y cuales son reconocidas (Williams, 2003: 513).

De acuerdo con la Escuela de Copenhague, la seguridad puede ser vista comprendiendo cinco sectores, cada uno con su referente particular y su agenda de amenazas, en los cuales se distinguen los siguientes tres:

- *Militar*: donde las principales amenazas tienen que ver con la integridad territorial del Estado y se asocian con la seguridad nacional.
- *Político*: donde la seguridad depende de la legitimidad de la autoridad gubernamental, y las principales amenazas son la ideología y los sub estados.
- *Societal*: cuando la identidad de un grupo es amenazada por las dinámicas de flujos culturales, integración económica o movimientos poblacionales (Williams, 2003: 518–519).

Como acto discursivo, la securitización tiene una estructura específica que, en la práctica, difiere de la percepción teórica donde se percibe ilimitada la naturaleza de la seguridad. La seguridad no es solo cualquier acto discursivo ni cualquier forma de construcción social o queja, es un tipo específico de acto que hace a un acto discursivo, específicamente, un acto de seguridad; es la existencia de una amenaza que llama por medidas extraordinarias más allá de las rutinas y normas de la política del día a día. En un discurso de seguridad, un hecho se dramatiza y presenta como un asunto de suprema importancia que debe ser tratado con medidas extraordinarias (Williams, 2003: 515).

En el caso del Triángulo Norte de Centroamérica, el fenómeno pandilleril ha sido abordado no solo como una amenaza a la democracia y la institucionalidad de la región, sino también como el principal y casi único factor que impacta en los índices de inseguridad. De acuerdo con la Agencia Guatemalteca de Noticias, existen entre 70,000 y 100,000 pandilleros en la región, quienes son responsables de los índices de homicidios en ella (Delcid, 2016). Desde esta perspectiva, se ha utilizado el fenómeno pandilleril como un acto discursivo mediante el cual se lo plantea como una amenaza, mas no como un problema social, y se ha considerado a las políticas de mano dura, que incluyen la militarización de la seguridad pública, como una medida excepcional, que ha trascendido en el tiempo por varios años.

4. La separación entre seguridad nacional y seguridad pública en el TNCA

Legalmente, después de los Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala y algunas reformas en Honduras, las funciones de la policía y las Fuerzas Armadas se han diferenciado para mantener un estándar de democracia. Dichas funciones se expresan en dos tipos de seguridad, la seguridad pública, que correspondería a la policía, y la seguridad nacional, que corresponde a las Fuerzas Armadas.

En El Salvador, por ejemplo, dicha diferencia queda plasmada en el artículo 159 constitucional que establece: "la defensa nacional y la seguridad pública estarán adscritas a ministerios diferentes. La seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional independiente de la fuerza armada y ajeno a toda actividad partidista". Sin embargo, en los artículos 168 y 212 de la Constitución de El Salvador se dejaba la puerta abierta de que las Fuerzas Armadas, habiéndose agotado los medios ordinarios, pudiera centrar sus funciones al

> mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, lo cual se realizará solo por el tiempo y en la medida que fuese necesario, cesando al momento de haber alcanzado el restablecimiento del orden, todo lo cual estaría sujeto al proceso legislativo *expost* (Amaya Cóbar, 2012: 75).

En Honduras, al igual que en El Salvador, la separación de funciones entre policías y militares en materia de seguridad deriva de una reforma constitucional en 1982. Pero, a diferencia de otros países, se incluye como actividad constitucional de las Fuerzas Armadas el apoyo a la Policía Nacional en la conservación del orden público. En al artículo 272 constitucional se establece que:

> Las Fuerzas Armadas de Honduras son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se instituye para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el imperio de la constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, cooperaran con la Policía Nacional en la conservación del orden público.

Para la Policía Nacional, la Constitución de Honduras destina el artículo 293, que establece lo siguiente:

> La Policía Nacional es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos. La Policía Nacional se regirá por legislación especial.

Es interesante destacar que, como señala Víctor Meza "de los 21 artículos que constituyen el capítulo 'De la Defensa Nacional', solamente uno, el 293, último de la lista, está dedicado a la Policía Nacional de Honduras. Llama la atención que la institución policial queda virtualmente sumergida en el espacio legislativo que la Constitución destina a la defensa nacional" (Meza, 2015: 5). Esto significa que, en un plan legal, si bien existe una separación de funciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, dichas funciones se consideran de seguridad nacional, lo cual implica, como se enunció anteriormente, que las Fuerzas Armadas, al menos en Honduras, tengan una carta más amplia respecto de sus funciones en materia de seguridad pública.

En el caso de Guatemala, la constitución derivada de los Acuerdos de Paz establece en su artículo 244 las funciones del Ejército, las cuales son "mantener la independencia, la soberanía y el honor

de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior". Sin embargo, no establece ningún apartado respecto de la seguridad pública o de la naturaleza de la Policía Nacional Civil, lo cual se hace mediante una legislación especial dedicada a dicha corporación.

En el artículo 1 de la Ley de la Policía Nacional Civil, de 1997, se establece que la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, por lo cual se crea la Policía Nacional Civil. En el artículo 9 de dicha ley se expresa que "La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública". Las funciones anteriores no son diferentes de las establecidas en otros países para la Policía, pero se destaca el hecho de que la constitución no prevea un apartado exclusivo para la Policía o las funciones de seguridad pública, que sí se abordaron en los Acuerdos de Paz.

Ante este panorama legal, se desprende lo siguiente: tanto en El Salvador como en Honduras existe un marco legal general que permite que las Fuerzas Armadas apoyen las actividades de seguridad pública de las policías, mientras que en Guatemala la potestad de emplear las Fuerzas Armadas en actividades distintas a su naturaleza orgánica reside en el comandante supremo de ellas; es decir, el Presidente de la República, lo cual está estipulado en el artículo 183 inciso c) y en el artículo 246 de la Constitución de Guatemala.

Como antes se señaló, los países del Triángulo Norte de Centroamérica experimentan un proceso de remilitarización de las actividades de seguridad pública que ha tenido diversas características, basadas principalmente en la problemática social de las pandillas y el accionar de las nuevas fuerzas de seguridad en dichos países. En El Salvador, dicha remilitarización comenzó en 1992 con el "Plan Grano de Oro" para la protección de la cosecha de café, perfeccionado con el "Plan Guardianes", de 1995, el cual asignaba a la Fuerza Armada tareas de patrullaje y daba por iniciados los grupos de tarea conjunta con la Policía Nacional Civil; dichos grupos tenían como objetivo incrementar la presencia de las fuerzas de seguridad mientras la PNC alcanzaba un número adecuado de elementos (Amaya Cóbar, 2012: 76).

Esta tendencia continuó con cambios importantes, como los que sucedieron en 2009, cuando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) grupo guerrillero que se constituyó como partido político después de los acuerdos de paz, ganó la presidencia con Mauricio Funes y este, en septiembre del mismo año comenzó a emitir decretos presidenciales que sentaron un precedente para la reglamentación de las actividades de la Fuerza Armada en apoyo a la Policía Nacional Civil. Entre las novedades de dichos decretos estaba la temporalidad en las actividades de apoyo, que iban de entre un año y 180 días, ampliaban la intervención de la Fuerza Armada a partir de "fuerzas de tarea"; es decir, patrullas exclusivamente militares, que operaban en zonas determinadas y realizaban actividades policiales, así como la asignación de la seguridad en centros penitenciarios (Amaya Cóbar, 2012: 76).

En el caso de Honduras pareciera más bien que el proceso constitucional de división entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad nunca sucedió de facto. Como tal, "La Seguridad Pública en Honduras fue competencia de las Fuerzas Armadas hasta el año de 1998, cuando se aprueba una ley orgánica regulando la nueva Policía Nacional, que sustituía a la Fuerza de Seguridad Pública, FUSEP" (Orellana, 2015: 43). La nueva Policía Nacional quedó formada por el personal que previamente era parte de la FUSEP, lo cual generó diversas complicaciones, sobre todo en el actuar policial, como corrupción dentro de la nueva organización y vinculación con el crimen organizado. Prácticamente desde su creación, se comenzaron a gestar diversas iniciativas de reforma policial, tanto desde la sociedad civil como desde el mismo gobierno.

A la par de lo anterior, al igual que en El Salvador, los índices de criminalidad aumentaban y la presencia del Estado era cada vez más difusa en lugares donde las pandillas y los grupos del narcotráfico tenían mayor presencia. Después del golpe de Estado en Honduras en 2009, las Fuerzas Armadas en Honduras tuvieron la atención de políticos y sociedad nuevamente. Dos años después, se gestó una reforma al artículo 274 de la Constitución de Honduras, mediante la cual el gobierno de Porfirio Lobo concedía amplio margen de acción a los militares para que pudieran ejercer funciones de policía; es decir, para ocuparse en forma directa de la preservación del orden público y el combate abierto a la delincuencia común y

organizada (Meza, 2015: 5). Pero esta reforma no es la única: en el periodo de 2010 a 2014 se gestaron al menos 34 reformas importantes en materia de seguridad, las cuales ampliaban el espectro de acción de las Fuerzas Armadas de forma indirecta o directa, tales como la creación de la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES) en junio de 2013, y dos meses después se organizó legalmente la Policía Militar del Orden Público (PMOP) (Meza, 2015: 24).

De esta forma, la dinámica de remilitarización de la seguridad pública en Honduras se institucionalizaba en dos vías, tanto desde las fuerzas de seguridad, creando grupos con capacidad y entrenamiento militar, como los TIGRES, como también desde las mismas Fuerzas Armadas, al generar grupos especiales de tarea, como la PMOP, que, a diferencia de El Salvador, con los Cuerpos Especiales de Tarea, tiene un carácter constitucional y no existe la necesidad legal de determinar la temporalidad de su actuar, puesto que las actividades de combate al narcotráfico, el tráfico de armas y la delincuencia organizada están estipuladas en el artículo 274 constitucional.

En Guatemala la situación guarda un carácter particular, puesto que como se señaló anteriormente, las funciones de la policía están enmarcadas por una ley especial y no por la Constitución, y las funciones del Ejército que sí están enmarcadas en la Constitución quedan bajo un concepto amplio de seguridad nacional. De nuevo, un cuerpo policial de reciente creación, rebasado por los índices de criminalidad, dio como resultado que en el año 2000, a solo cuatro años de la firma de los Acuerdos de Paz, el Congreso del país redactara el decreto número 40-2000, el cual es la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad, que tenía como objetivo normar las actividades de apoyo del Ejército de Guatemala a la Policía Nacional Civil en el combate al crimen organizado y el narcotráfico. Al igual que en El Salvador, el decreto permitía al Ejército no solo el actuar en temas de delincuencia organizada y delincuencia común, sino también, a solicitud del Ministerio de Gobernación, apoyar en las actividades de seguridad en centros penitenciarios.

Del año 2000 a la fecha, la evolución de la participación del Ejército guatemalteco en actividades de seguridad pública ha tomado el rumbo que la sociedad civil demanda en todos los países donde este fenómeno se está experimentando; es decir, la retirada paulatina

de los militares a partir de un reforzamiento a las capacidades de la Policía Nacional Civil. Así, en marzo de 2018 los dos mil elementos restantes, de cuatro mil que estaban apoyando las actividades de la PNC, regresaron a sus cuarteles (Meléndez, 2018).

Como se puede observar en el esbozo anterior de los procesos de remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica, el factor común es la necesidad de atender el fenómeno de criminalidad, que rebasó rápidamente a las estructuras de seguridad civiles, y a que, entre otros factores, debido a su reciente creación y a la falta de estrategias concretas de atención a los problemas criminales, el poder ejecutivo tuvo que valerse de toda la fuerza del Estado para contrarrestar los efectos de la criminalidad en la región. En estos países, la militarización es un recuerdo de conflictos armados largos que dejaron como resultado miles de desaparecidos, comunidades afectadas por la violencia, migraciones y autoritarismo, y es por ello que dicho proceso parece hablar de la ineficacia política para atender los problemas sociales en contextos de supuesta paz.

Sin embargo, los procesos de militarización, como bien lo plantea la teoría de la secutirización, obedecen no solo a una respuesta estatal dirigida a un problema concreto, sino también a la necesidad de asegurar, en este fenómeno criminal nuevo y complejo, la permanencia del Estado y sus instituciones. El regreso del Ejército a las calles tiene ahora otro matiz, ya no es un contexto de conflicto armado, ahora el enemigo es distinto; se busca, entonces, combatir la violencia generada por el crimen organizado, que atenta contra el Estado de derecho y la gobernabilidad. Entonces, en el siglo XXI, en el cual se habla todo el tiempo de la protección de las personas sobre todas las cosas al hablar de seguridad, la militarización es un fenómeno que no favorece la protección de la persona, y no por el actuar de los militares, sino por los objetivos que persigue la seguridad desde el ámbito político.

5. El uso de la fuerza y sus implicaciones en el respeto a las normas de protección de personas

Atendiendo a que la militarización de la seguridad pública es una realidad vigente al menos en dos de los tres países que conforman el TNCA y que, además, dicha realidad cuenta con un sustento legal para llevarse a cabo, es importante clarificar algunas de las principales preocupaciones respecto de la actuación de los militares en tareas distintas a las de su naturaleza y formación orgánica, las cuales tienen que ver con el nivel de fuerza o letalidad empleado por las Fuerzas Armadas.

Mucho se ha debatido respecto de que uno de los principales problemas de la militarización de la seguridad pública es que las Fuerzas Armadas tienen un entrenamiento y una doctrina distintos del requerido en las actividades de seguridad pública, pues están enfocadas en el cumplimiento de su función primordial, que es la defensa exterior. El contexto en el cual las Fuerzas Armadas pueden utilizar la fuerza para la defensa del Estado es un conflicto armado, generalmente utilizando la facultad de legítima defensa en caso de ataque armado, que emana de la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 51; es decir, ninguna constitución ampara el uso de la fuerza de sus Ejércitos con fines agresivos.

Si bien no existe una regulación específica en materia de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en contextos de conflicto armado, existen disposiciones legales emanadas del Derecho Internacional Humanitario,[3] en las cuales las actividades militares deben cumplir al menos con cuatro principios fundamentales: distinción entre combatientes y civiles y entre objetivos militares y bienes civiles; limitación de medios y métodos de guerra, es decir, no todas las armas están permitidas ni todas las tácticas de guerra están permitidas; necesidad militar en los ataques, es decir, toda acción

3. "Conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, destinadas a resolver problemas causados directamente por conflictos armados internacionales o no internacionales y su finalidad es proteger a las personas y los bienes afectados, o que pueden resultar afectados, por un conflicto armado, así como limitar el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos y medios de hacer la guerra" (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2003).

militar debe responder al hecho de ser fundamental para lograr una ventaja militar sobre el adversario, y proporcionalidad, es decir, el balance entre los ataques que se pueda prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, en relación con la ventaja militar que se espera obtener.

La formación y el entrenamiento militar tienen como finalidad que las Fuerzas Armadas tengan las capacidades necesarias para obtener la rendición del adversario. Sin embargo, esto no siempre significa que dicho entrenamiento, en el marco de las normas aplicables a los conflictos armados, sea adecuado. Se pueden encontrar casos en los cuales la doctrina militar no prevé mecanismos que determinen la proporcionalidad en los ataques militares, o que logren la distinción adecuada entre combatientes y civiles, o que confundan daños incidentales con daños accidentales, lo cual puede ser causante de la comisión de crímenes de guerra o violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario, que se traduce en muertes de civiles y daños a infraestructura que afectan a la población civil.

En ese sentido, hay mucho por hacer con las Fuerzas Armadas en materia de profesionalización respecto de las normas de Derecho Internacional Humanitario en la actualidad; sumado a esta realidad, el proceso de reeducación en temas de derechos humanos aplicables a las funciones de seguridad pública complica el actuar de los militares en sus diversas tareas, en particular en la facultad de usar la fuerza y las armas de fuego para cumplir con la misión encomendada, en este caso, combatir el crimen.

Para la función policial existen diversas disposiciones emanadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos,[4] las cuales limitan las facultades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.[5] Dichas disposiciones pueden encontrarse en dos

4. "Conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias en las cuales se estipula el comportamiento y los beneficios que las personas o grupo de personas pueden esperar o exigir de los gobiernos" (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2003).
5. De conformidad con los incisos a) y b) del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. Se define como funcionario encargado de hacer cumplir la ley, "todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países

documentos, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. En ambos documentos se establece que el uso de la fuerza es una facultad de los agentes del Estado que realizan funciones de policía, sean policías o militares, y que esta facultad tiene ciertos límites.

El artículo 3 del Código de Conducta se refiere a que se hará uso de la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario, y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas y donde el uso del arma de fuego se considera una medida extrema. Dichas limitaciones son más explícitas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego, en los cuales se establece, en su numeral 4, que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en la medida de lo posible, utilizaran medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y las armas de fuego; en el numeral 5 se establece que, en caso de utilizar las armas de fuego, se deberá ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objeto legítimo que se persiga. De esta forma, ambos documentos traen a colación dos principios fundamentales en el uso de la fuerza y las armas de fuego: la necesidad, que se refiere a que dichas facultades solo se podrán utilizar cuando sea estrictamente necesario para lograr el objetivo legal buscado y no se cuente con otros medios para lograrlo, y el de proporcionalidad, que se refiere a que, derivado del nivel de resistencia o agresión que se presente por parte de las personas, deberá ser utilizado un nivel de fuerza que permita cumplir con el principio de necesidad y lograr el objetivo legal buscado.

Dichas normas han representado un problema importante en materia de educación y entrenamiento entre las policías del TNCA y del continente, puesto que existe, cada vez menos por fortuna, una

en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios". Resulta importante resaltar que, en caso de que las Fuerzas Armadas de cualquier país realicen actividades de policía, estas estarán sujetas a las normas aplicables a las fuerzas de seguridad, sin importar si la legislación interna refiere dicha obligación o no.

creencia adquirida a partir de la doctrina estadounidense y del cine hollywoodense, de que el policía puede utilizar la fuerza como correctivo social, y que el empleo de las armas de fuego es la solución a todos los problemas que enfrenta el personal policiaco. De nuevo, existe una falta de profesionalización entre las fuerzas de seguridad que puede ocasionar violaciones graves de las normas de derechos humanos, vinculadas al derecho a la vida y a la integridad personal.

Lo anterior resulta importante para contextualizar una de las principales críticas a la militarización de la seguridad pública, la cual deriva del hecho de que los militares cuentan con un entrenamiento distinto al de los policías, que es más letal y, por lo tanto, se potencializan las violaciones graves de las normas de derechos humanos. Sin embargo, las violaciones de derechos humanos de las cuales generalmente se acusa a los militares en actividades de seguridad pública son desgraciadamente también cometidas por policías. De hecho, como señala David Pion–Berlin (2017: 3), si bien ambos pueden cometer abusos en materia de derechos humanos, la población prefiere la actuación de los militares porque al menos obtienen más resultados en la lucha contra la violencia criminal. Ello cual muestra que, primeramente, la estrategia de seguridad del Estado a escala política tiene falencias en la protección de la persona, y que la falta de formación y profesionalismo está presente tanto en el ámbito civil como en el militar.

A pesar de lo anterior, y como estipula el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, las Fuerzas Armadas que ejercen funciones de policía tienen la responsabilidad de cumplir con los estándares internacionales para el empleo de la fuerza y las armas de fuego, dentro de los cuales los gobiernos e instituciones tienen una responsabilidad primordial en materia de educación y equipamiento de dichos funcionarios. Estos rubros resultan importantes en cuanto a las actividades de los militares en seguridad pública puesto que, por un lado, se requiere reeducar al soldado en las normas aplicables a las facultades a emplear y, asimismo, dicha educación debe tener congruencia con el equipo asignado. Es en esta dimensión donde se encuentra realmente el principal problema de la militarización de la seguridad pública en materia de protección de la persona.

En materia de educación, el principal problema es generar entre los militares una verdadera cultura de los derechos humanos, que esté enfocada en la protección de las personas. Por otro lado, al hablar de los estándares internacionales aplicables a las facultades de uso de la fuerza y empleo de las armas de fuego, el reto surge cuando se debe clarificar que la proporcionalidad como principio aplicable a dichas facultades es distinta al principio aplicable en conflictos armados, así como el principio de necesidad. Muchas veces se tiene la idea incorrecta de que proporcionalidad, en ambos escenarios, reside en que la intensidad de la fuerza aplicada debe ser igual a la recibida; es decir, el mito de tanque contra tanque, en conflictos armados, y cuchillo con cuchillo, en escenarios de mantenimiento del orden público.

Para mitigar estas disyuntivas doctrinales, las Fuerzas Armadas en el TNCA han llevado a cabo generalmente diversos esfuerzos en materia de capacitación, que van desde la participación de altos mandos en diplomados de al menos cien horas en la materia, hasta conferencias para tropa de al menos dos horas; este último es el ejercicio más común. Sin embargo, el esfuerzo de reeducar es insuficiente cuando, en el plano operativo, el militar tiene que cumplir con el principio de proporcionalidad con solo un fusil en el hombro. El correcto equipamiento de las Fuerzas Armadas es primordial para lograr que el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego se realicen de la forma más cercana a lo que marcan los estándares internacionales en la materia.

El numeral 2, de los ya citados Principios Básicos establece que:

> Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

De esta forma, la letalidad que se adjudica a las Fuerzas Armadas no solo se debe a falta de capacitación y adiestramiento adecuado a las tareas de seguridad pública, sino también a un inadecuado equipamiento, que no solo es una necesidad en las Fuerzas Armadas, sino lo es también en las fuerzas de seguridad, sobre todo en un grupo de países cuyo gasto en materia de seguridad depende en gran medida de la cooperación con Estados Unidos. Solo a manera de ejemplo, en 2016:

> ...el Congreso de Estados Unidos aprobó más de US$100 millones para proporcionar asistencia militar, antinarcótica y de seguridad fronteriza a Centroamérica (...) La mayor parte de este dinero será destinado a entrenamientos, equipo, inteligencia, construcciones en bases del Ejército y de la policía, fuerzas especiales, unidades militares vetadas y otros programas enfocados en la detección y el monitoreo del tráfico ilícito. Una porción apoyará a unidades militares y policiales relacionadas con seguridad pública, quienes también recibirán asistencia por parte de las Fuerzas de Operaciones Especiales estadounidenses (Isacson y Kinosian: 2016).

Sin embargo, no toda la cooperación en materia de seguridad se ha enfocado en equipamiento y adiestramiento totalmente militar. Existen en la actualidad diversas iniciativas que buscan fortalecer las facultades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el TNCA, militares o policías, para garantizar la protección de las personas en toda circunstancia. El presente artículo se enfocará en desglosar al menos dos de estas iniciativas: la Integración del Derecho del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Iniciativa de Derechos Humanos del Comando Sur de Estados Unidos.

6. El apoyo internacional hacia las FF.AA. del TNCA para respetar los DDHH

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización humanitaria cuyo cometido es proteger y brindar asistencia, de manera neutral e imparcial, a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Procura, asimismo, prevenir el sufrimiento mediante la promoción del Derecho Internacional Humanitario, y de algunas normas fundamentales del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos que asigna protección a las personas en situaciones de violencia (CICR, 2016: 6-7).

En 2004, el CICR realizó un estudio sobre "El origen del comportamiento en la guerra", cuya finalidad era identificar los factores que condicionan el comportamiento de los combatientes en los conflictos armados, a fin de determinar si hay coherencia entre las políticas de prevención de dicha institución y las violaciones del Derecho Internacional Humanitario características de los actores armados (Muñoz-Rojas y Frésard, 2004: 2).

Dentro de las conclusiones que se obtuvieron de este estudio se resalta lo siguiente (Muñoz-Rojas y Frésard, 2004: 15-16):

- Hay que hacer del Derecho Internacional Humanitario un asunto jurídico–político, en vez de un argumento moral, y propagar mucho más las normas que los valores subyacentes, dado que el postulado de la autonomía moral de los combatientes es inapropiado.
- El encuadramiento de los combatientes, las órdenes estrictas sobre cómo deben comportarse y las sanciones efectivas en caso de incumplimiento de esas órdenes son condiciones *sine qua non* para que se respete mejor el DIH.
- Es esencial que el CICR tenga muy claro cuáles son sus objetivos si pretende influir en terceros: ¿quiere transmitir conocimientos, modificar actitudes o influir comportamientos? Para ello habrá de dotarse de verdaderas estrategias de prevención, que abarquen las distintas actividades y herramientas.

Derivado de lo anterior, el CICR publica dos documentos como resultado de las conclusiones arriba descritas: *Doctrina del CICR en materia de prevención* y *La integración del Derecho*. En lo que respecta al primero, manifiesta que "es más eficaz tratar de modificar un comportamiento actuando en el entorno que influye en él, que tratar de suscitar directamente un cambio de opinión, actitud o mentalidad de los individuos" (CICR, 2012: 9). En lo referido al segundo documento, pretende ofrecer una metodología para que las autoridades estatales puedan generar un entorno favorable para no solo transmitir conocimiento, sino también influir en el correcto comportamiento, en el entendido de que el mero conocimiento de la norma no genera su cumplimiento.

El CICR ha trabajado con las Fuerzas Armadas del TNCA desde la década de los ochenta, en un inicio buscando fortalecer sus capacidades para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, en particular en El Salvador y Guatemala, consecuencia de sus respectivos conflictos armados. En la actualidad, el CICR busca no solo que los militares de esta región apliquen de forma adecuada las reglas de la guerra, sino también que consideren y sepan diferenciar las normas aplicables al uso de la fuerza en el marco de los derechos humanos.

Sobre la base de la metodología de la integración del derecho del CICR, la máxima es que el derecho debe ser parte integrante de la conducción de las operaciones, y para que se respete el derecho, "este debe traducirse en medidas, medios y mecanismos concretos en los ámbitos de la doctrina, de la enseñanza, del entrenamiento y del equipamiento y/o de las sanciones" (CICR, 2008: 17); para esto, según el CICR se necesita (CICR, 2008: 20-35):

- Debe haber voluntad política y capacidad material.
- Es necesaria la elaboración de un programa para consolidar la integración.
- La doctrina debe ser la guía de un comportamiento lícito.
- Todas las materias enseñadas incluirán obligatoriamente medios y mecanismos de respeto del derecho.
- Se integrarán de modo realista aspectos del DIH y el DIDH en el entrenamiento.
- El equipamiento permitirá responder de forma lícita a cada situación.
- Las sanciones deben ser visibles, predecibles y eficaces.

En el marco de la remilitarización de la seguridad pública en el TNCA, el CICR no ha pronunciado públicamente si está de acuerdo, o no, en que los militares estén en las calles, posiblemente por su principio de neutralidad, que implica abstenerse de tomar parte en este tipo de controversias. Sin embargo, sus constantes actividades con las Fuerzas Armadas en El Salvador, Guatemala, y Honduras nos permiten considerar que, sin tener una posición al respecto, trabaja para que los militares del TNCA cumplan con sus obligaciones legales, buscando evitar violaciones de los derechos humanos.

En lo que respecta al Comando Sur de los Estados Unidos, en la década de los noventa instauró la Conferencia Hemisférica sobre Derechos Humanos, con acompañamiento del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, donde participó la mayoría de los ministros de Defensa y comandantes en jefe de las fuerzas militares del continente, y se creó la Iniciativa de Derechos Humanos, que busca ser un grupo de trabajo encargado de establecer criterios comunes para medir el avance en el respeto a los derechos humanos en el continente y buscar la tolerancia cero ante las violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Comando Sur de Estados Unidos, 2002: 4).

En 2002, la Iniciativa de Derechos Humanos del Comando Sur de Estados Unidos lanzó el Documento de Consenso, que es la hoja de ruta para lograr sus objetivos, y persigue particularmente dos metas (Comando Sur de Estados Unidos, 2002: 6-7):

La primera meta se plantea a partir de la elaboración de una cultura institucional de respeto a los derechos humanos y los valores democráticos en las fuerzas militares y de seguridad

La segunda meta se relaciona directamente con la etapa de la implementación, pues busca diseñar una efectiva forma de evaluar la efectividad de las actividades diseñadas, para medir el progreso en los derechos humanos en torno a la cultura institucional de respecto a los valores democráticos y los derechos humanos dentro de las Fuerzas Armadas y de seguridad.

Para alcanzar estas dos metas se establecieron cuatro ejes temáticos, varios de ellos coincidentes con la metodología de la integración del CICR, es decir: doctrina, educación y capacitación, control interno y cooperación con autoridades civiles; ello se resume de la siguiente forma (Comando Sur de Estados Unidos, 2002: 10-14):

- La doctrina de las fuerzas militares y de seguridad incorporará los principios de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, así como la concientización acerca de ellos.
- La educación y la capacitación de las fuerzas militares y de seguridad incluirán los principios de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
- Las fuerzas militares y de seguridad tendrán sistemas eficaces de control interno.

- Las fuerzas militares y de seguridad colaborarán plenamente con las autoridades civiles.

En todo el Documento de Consenso, el cual vale la pena resaltar, El Salvador, Guatemala y Honduras son países muy colaborativos, no se hace mención sobre si se debe evitar la participación de los militares en la seguridad pública, solo se busca que, mediante el cumplimiento de los ejes temáticos arriba expuestos, no existan violaciones a los derechos humanos.

Las acciones del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Comando Sur de Estados Unidos, por medio de su Iniciativa de Derechos Humanos en el Triángulo Norte de Centroamérica, convergen y se complementan para reducir las posibles afectaciones que se puedan generar de la remilitarización de esta región.

Pareciera que ambos esfuerzos no consideran las críticas y los señalamientos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas en las calles, y dan por hecho que es una decisión soberana de cada Estado utilizar los recursos disponibles para enfrentar las distintas amenazas de seguridad, lo que implicaría en dicho supuesto que no importa quién esté a cargo, militares o policías; lo relevante es que no existan afectaciones a la población que, además de sufrir por la violencia y la criminalidad, deben cuidarse y preocuparse de los abusos de quien asuma la seguridad.

Las Fuerzas Armadas del TNCA reciben mucha atención internacional derivada de las acciones y omisiones que han generado en materia de derechos humanos, y es fácil observar que hacen esfuerzos para capacitar a su personal en esta materia, para evitar algún tipo de abuso. Sin embargo, aún no es suficiente, todo los días, todo el día, militares de El Salvador, Honduras y Guatemala llevan a cabo operaciones militares para luchar contra los flagelos del crimen y la violencia, y en cada intervención los riesgos de vulnerar algún derecho son muy altos.

Conclusiones

La tendencia pareciera irreversible respecto de la remilitarización en nuestro continente, pero el TNCA presenta factores distintos que

permiten visualizar que las instituciones armadas difícilmente dejarán de participar en la seguridad. Si bien, en el caso de Guatemala, sus militares ya se retiraron de las calles, estos continúan realizando labores de seguridad en los puntos fronterizos, dirigidas no solo a amenazas a la seguridad nacional, sino tambien a temas como el combate en las fronteras a la delincuencia organizada.

No resultará sencillo para ninguno de los países del Triángulo Norte transitar de una política de seguridad pública a otra seguridad ciudadana con militares a cargo de los estamentos de seguridad. La criminalidad y la violencia, ya prácticamente propias de la región, hacen imaginar que las políticas represivas de mano dura se seguirán llevando a cabo mientras que no se fortalezca, se invierta y se logre blindar contra la corrupción, a las instituciones policiales. Además, hace falta un proceso de madurez social en el cual la población tena una presencia importante para determinar las políticas públicas en materia de seguridad.

La securitización del crimen y la violencia en la región, a partir de políticas de mano dura, no ha facilitado que los países del TNCA cumplan con los estándares establecidos en materia de seguridad ciudadana por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puesto que el aumento de la criminalización y de la presencia del Estado a partir de sus Fuerzas Armadas y de seguridad no atiende las causas profundas del crimen y la violencia en dichos países, con lo que se fortalece el circulo vicioso de la violencia.

Sin embargo, criminalizar las actividades de las Fuerzas Armadas en seguridad pública y estigmatizarlas debido a su formación y fines orgánicos puede no ser del todo beneficioso al buscar soluciones en materia de protección de la persona en contextos de violencia y criminalidad. La realidad es que, al menos en el TNCA, las Fuerzas Armadas cuentan con un amparo legal para realizar actividades de seguridad pública, y la mejor forma de garantizar que dichas instituciones protejan los derechos humanos de los ciudadanos partir de la educación y el correcto equipamiento, como elementos mínimos.

Las mismas Fuerzas Armadas en esta región están generando sus propias áreas de oportunidad, al crear grupos especiales encargados de las tareas de seguridad ciudadana, con lo que se puede llevar a cabo un adiestramiento y un equipamiento más dirigidos a

la función policial. El problema surge cuando la creación y el mantenimiento de estos grupos restan presupuesto a la profesionalización y al equipamiento de las fuerzas de seguridad, que son, por ley, las encargadas primordialmente de la seguridad pública.

Los esfuerzos internacionales encaminados a buscar que, a partir de la educación, el entrenamiento y el equipamiento, las Fuerzas Armadas cumplan con sus obligaciones como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de proteger los derechos humanos de las personas, son importantes en la medida en que gobierno y sociedad trabajan en un proceso de entendimiento para reducir eficientemente los índices de criminalidad y violencia, y que estos índices sean sostenibles a mediano y largo plazos.

Bibliografía

acaps (2014), *Otras situaciones de violencia en el Triángulo Norte Centroamericano, impacto humanitario,* acaps, p. 79. Disponible en: http://iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_acaps_Mayo_2014.pdf.

Amaya Cóbar, E. (2012), "Militarización de la seguridad publica en El Salvador, 1992- 2012", *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, pp. 71–82. Disponible en: http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/71-82/1739.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx.

Comando Sur de Estados Unidos (2002), *Iniciativa de Derechos Humanos. Material de apoyo para actividades de capacitación,* CECADH, p. 96. Disponible en: http://cecadh2.findcr.com/wp-content/uploads/2017/02/documento-consenso-completo.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos,* p. 116. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2003), *Derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos, analogías y diferencias*. Disponible en: https://www.icrc.org/es/download/file/3649/dih_didh.pdf

——— (2008), *Integración del derecho,* CICR, Ginebra, p. 43. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0900.htm.

——— (2011), *Doctrina del CICR en materia de prevención*, CICR, Ginebra, p. 26. Disponible en: https://www.icrc.org/es/publication/doctrina-del-cicr-en-materia-de-prevencion.

——— (2016), *Descubra el CICR*, CICR, Ginebra, p. 52. Disponible en: https://www.icrc.org/es/publication/descubra-el-cicr.

Constitución de la República de El Salvador (1983), Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf.

Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf

Constitución Política de la República de Honduras. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf.

Delcid, M. (2016), "El Salvador, Honduras y Guatemala unen esfuerzos para combatir las pandillas y el narcotráfico", CNN. Disponible en: http://cnnespanol.cnn.com/2016/11/15/el-salvador-honduras-y-guatemala-unen-esfuerzos-para-combatir-las-pandillas-y-el-narcotrafico/. Consultado: 9 de mayo de 2018.

"EE.UU. advierte de la "extendida corrupción" e impunidad en Centroamérica" (2018), *Prensa Libre*, 20 de abril. Disponible en: http://www.prensalibre.com/internacional/eeuu-advierte-de-la-extendida-corrupcion-e-impunidad-en-centroamerica.

"Estas son las 50 ciudades más violentas del mundo (y 42 están en América Latina)" (2018), *BBC Mundo*, 7 de marzo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43318108#anchor1.

Honduras, I. de A. a la I. P. de. (s/f), *Reseña histórica*. Disponible en: http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/SecretariaSeguridad/Estructura/Funciones/2015/Resena Historica de la policia nacional.pdf.

Isacson, Adam y Sarah Kinosian (2016), *¿Cuáles unidades militares y policiales de Centroamérica reciben la mayor asistencia por parte de Estados Unidos?*, WOLA, 15 de abril. Disponible en: https://www.wola.org/es/analisis/cuales-unidades-militares-y-policiales-de-centroamerica-reciben-la-mayor-asistencia-por-parte-de-estados-unidos/.

Maydeu-Olivares, S. (2016), "La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica", *Barcelona Centre for International Affairs*, 142, febrero, pp. 1–6.

Meléndez, José (2018), "Finalizará hoy la militarización de seguridad pública en Guatemala", *El Universal*31 de marzo. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/mundo/finalizara-hoy-la-militarizacion-de-seguridad-publica-en-guatemala.

Meza, Víctor (2015), "La remilitarización de la seguridad pública en Honduras", en Víctor Meza *et al*. (ed.), *La militarización de la seguridad pública en Honduras,* Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras, pp. 1-42. Disponible en: http://ww.w.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/ar-

chivos/00229 LA MILITARIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN HONDURAS.pdf.

Moloeznik, Marcos Pablo (2013), "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Marcos Pablo Moloeznik (ed.), *¿Qué es la seguridad ciudadana?,* Ciudad de México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, pp. 15-66.

Muñoz-Rojas, Daniel y Jean-Jacques Frésard (2004), *El origen del comportamiento en la guerra,* CICR, Ginebra, p. 16. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0853.pdf.

Orellana, Edmundo (2015), "La militarización de la seguridad pública en Honduras", en Víctor Meza *et al.* (ed.), *La militarización de la seguridad pública en Honduras,* Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras, pp. 43-72. Disponible en: http://ww.w.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/00229 LA MILITARIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN HONDURAS.pdf.

Pastor Gómez, M. L. (2016), *Cuadernos de estrategia. Cuadernos de estrategia*, núm. 181, número dedicado a América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa, pp. 115-156, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5673542.

Pion-Berlin, David y Miguel Carreras (2017), "Armed Forces, Police and Crimefighting in Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, 9, 3, pp. 3–26. Disponible en: https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/1072/1079.

Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx.

Sisco Marcano, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado (2004), "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad", *Revista Venezolana de Ciencia Política,* 25, pp. 125-146.

Torre, Verónica de la y Alberto Martín Álvarez (2011), "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central", *Perfiles Latinoamericanos*, 37, pp. 33-50. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n37/v19n37a2.pdf.

Williams, M. (2003), "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics", *International Studies Quarterly*, 47, pp. 511–531.

Yagoub, M. (2016), "¿'Histórico' pacto de seguridad del Triángulo Norte es limitado?". Disponible en: https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/historico-pacto-seguridad-triangulo-norte-limitado/. Consultado: 13 de abril de 2018.

V. La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Estudio histórico

Carlos A. Pérez Ricart[1]

El estudio histórico de las policías y los Ejércitos de México: asignatura pendiente

En este artículo se revisa la forma en que se organizó la seguridad pública en México. El objetivo es mostrar cómo ya, desde la época virreinal, es posible encontrar —lo que hoy llamamos— procesos de militarización de la seguridad pública. Esto es: por un lado, la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de fuerzas de seguridad y, por otro, la adquisición de ciertas lógicas militares por parte de las instituciones pertenecientes al campo organizacional de políticas de seguridad.[2]

El artículo entra en diálogo directo con un cuerpo bibliográfico que discute sobre la forma en que se configuran —y se han configurado en el pasado— las relaciones cívico-militares en México. Como contribución central, este artículo propone matizar la interpretación según la cual México comenzó, a finales de los años noventa del siglo xx un proceso de militarización pública ininterrumpido y sin precedentes en la historia del país.

La conformación de las fuerzas coercitivas —Ejército, policías y milicias— es un asunto que suele pasarse por alto en las historias

1. St. Antony's College, University of Oxford, Reino Unido de la Gran Bretaña. Correo electrónico: carlos.perezricart@history.ox.ac.uk.

2. Para una reflexión sobre la definición del concepto y sus partes, véase Morales y Pérez Ricart (2014a).

nacionales.[3] Esto, "a pesar de ser uno de los elementos cruciales a la hora de la formación y consolidación de la mayoría de los Estados y naciones" (Deas, 2017: 117). Más aún, las fuerzas de coerción proveen de un lente único para realizar juicios sobre la naturaleza del orden establecido, de los valores de cada gobierno y la calidad de la vida política de cada país" (Bayley 1971: 102).

Las causas de la desatención de las fuerzas coercitivas como objeto de estudio son múltiples, y varían según la región o el país. Lo cierto es que el desprecio por el estudio serio y sistemático de los Ejércitos y las policías es una tendencia general.[4] Con cada vez mayores y alegres excepciones, la academia latinoamericana no se ha permitido estudiar a las fuerzas de coerción como lente privilegiado para observar procesos de formación estatales. Pareciera que se trata de un objeto indigno de estudio, *an unworthy ítem of study* (Bayley 1971: 109). Lo anterior ha dejado el camino abierto a las propias instituciones para que sean ellas las que se estudien a sí mismas. Naturalmente, el resultado obtenido ha sido la narración de acontecimientos que, desde una historia lineal y acrítica, ensalzan las virtudes y los logros de la labor policial.[5]

En lo que cabe a México, aún carecemos de una comprensión global del funcionamiento y la composición de las fuerzas policiales y militares. Parafraseando a don Jorge Alberto Lozoya: "ni memorias, ni análisis sociopolíticos, ni novelas" (Lozoya 1984: 13). Esto, en gran parte, como consecuencia de la ausencia de fuentes primarias y al desprecio que, por lo general, se genera alrededor de la historia institucional, que no ha "gozado de todos los prestigios" en México (Rodríguez Kuri 1996, cap. introducción).

La historia del ensamblaje de los cuerpos de coerción es un área olvidada y desdeñada por historiadores y politólogos por igual. Sabemos mucho de las estructuras sindicales y corporativas, de las confederaciones empresariales, de los partidos de oposición, y de

3. Para el caso de México, resulta asombroso que ninguno de los volúmenes de la *Historia de la Revolución Mexicana* editada por el Colegio de México profundice en el estudio de la policía.
4. Sobre una revisión de la literatura sobre la conformación de los Ejércitos en otras partes del globo, Deas (2017: 136–37). Para América Central: Holden (2004).
5. Para una reflexión sobre esto, véase Galeano y Barreneche (2008: 77).

la importancia de los intelectuales, de la prensa y de la Iglesia en el siglo XX mexicano. En cambio, poco sabemos de los actores que en el sistema político solar mexicano constituyeron el lado coercitivo del Estado.[6] Desde un punto de vista comparativo, el caso de México es todavía más inquietante: mientras en otros países se han constituido academias de historia policial (Colombia) y reconstruidos archivos completos (Guatemala), en México el tema ha sido poco y mal estudiado.[7]

Por décadas, el Estado mexicano ha desincentivado cualquier investigación a este respecto, en favor de una imagen monolítica y coherente de las estructuras institucionales que ejercieron el uso de la fuerza (Rath 2013: 8).[8] En años recientes, esa posición, lejos de relajarse, se ha exacerbado (Martínez, 2015). Frente a ese panorama, este articulo pretende ser una contribución al estudio de la forma que el Estado formó sus instituciones de seguridad pública. Aun así, una empresa de ese tamaño solo podría realizarse de manera más o menos coherente en el marco de un proyecto de investigación más amplio y de corte multidisciplinar. En ese sentido, este texto solo presenta un panorama general que después deberá ser detallado, actualizado y, en su caso, falseado , por estudios de caso y comparados.

El artículo está dividido en cinco secciones. La primera presenta una discusión sobre cómo la literatura sobre militarización ha asumido implícita o explícitamente que estamos frente a un fenómeno genuinamente contemporáneo. La segunda hace un recuento de la forma en que se pretendió constituir "el orden" y "la seguridad" en México desde la época virreinal hasta la Revolución de independencia. La tercera analiza el periodo que va de las primeras décadas del México independiente al final del porfiriato. Siguiendo el orden cronológico, la cuarta sección revisa el periodo posrevolucionario. Finalmente, la quinta presenta las conclusiones principales.

---

6. El único intento de historia integral de las instituciones que conozco es Martínez Garnelo (2003).
7. La historiografía sobre la policía en Colombia es, por mucho, más avanzada que la mexicana. Algunos buenos ejemplos son Becerra (2010) y Hering Torres (2018). Para un estudio comparado de la policía en América Latina: Waldmann (1996).
8. Para algunas reflexiones sobre la dificultad de acceder a archivos sobre el aparato de coerción en México, véanse Piccato (2013) y Aguayo Quezada (2001).

Militarización de la seguridad pública en México: ¿un proceso contemporáneo?

Gran parte del *corpus* bibliográfico sobre el fenómeno de la militarización de la seguridad pública en México emerge como respuesta a la estrategia de seguridad con que el presidente Felipe Calderón (2006-2012) pretendió enfrentar la violencia provocada por el accionar de varios grupos organizados en ciertos estados del país, principalmente, Michoacán, Tamaulipas y Chihuahua. La bibliografía rápidamente advirtió la característica principal de la estrategia federal: su fuerte dimensión militar. Esto es, el despliegue masivo de tropas en varias ciudades del país, la absorción por parte de militares de funciones normalmente asociadas a la institución policial, así como el ejercicio efectivo del control territorial por parte de los militares. En el afán por entender cómo la estrategia de Felipe Calderón se materializaba a lo largo del país, comenzaron a realizarse estudios de caso sobre ciudades específicas (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Moloeznik, Shirk y Suárez de Garay, 2011), trabajos comparados (Alvarado y Zaverucha, 2010), reflexiones conceptuales (Morales y Pérez Ricart, 2014b), búsquedas por explicar la reacción de la sociedad civil (Loeza Reyes y Pérez-Levesque, 2010), así como críticas generales al planteamiento de Calderón (Piñeyro, 2010; Piñeyro y Barajas, 2008; Grayson, 2013; Morales Rosas y Pérez Ricart, 2015). Todos estos trabajos se unieron a un cuerpo bibliográfico que ya desde antes había anunciado un proceso de militarización (Entre otros: Piñeyro, 2001; Sierra Guzmán, 2003; Arzt, 2003; Serrano, 2007).[9] Más todavía, la preocupación sobre

9. Durante el sexenio de Salinas de Gortari se presentaron varios episodios en los cuales se hizo uso del Ejército para atender problemas políticos. Difícilmente podrían justificarse en términos de "seguridad nacional". Por razones de espacio se mencionan solo tres: la detención por parte de un comando del Ejército y de la PJF —con ayuda de la Fuerza Aérea mexicana— del líder sindical Joaquín Hernández Galicia, en su casa en Ciudad Madero, Tamaulipas, el diez de enero de 1989; el despliegue de elementos del Ejército para contener las protestas electorales encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas en Michoacán tras las elecciones de 1988; el desalojo de trabajadores de la Compañía Minera Cananea por más de tres mil soldados —a bordo de 50 camiones, diez autobuses y dos helicópteros de la Fuerza Aérea Mexicana— en agosto de 1989. Todos los casos señalados —y algunos más— fueron vistos con resquemor por parte de observadores políticos de aquel momento. Por ejemplo, Meyer (1989).

la participación de los militares en tareas de seguridad pública ya había sido una preocupación para más de algún observador desde principios de la década de los ochenta.[10]

La nueva ola de bibliografía académica coincidió en su apreciación más general: durante el gobierno de Felipe Calderón ocurrieron dos procesos difíciles de distinguir entre sí, pero analíticamente diferenciables: la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de las fuerzas de seguridad, y la adquisición de lógicas militares por parte de policías locales y federales; ambos procesos son referidos en la literatura especializada como militarización directa y militarización indirecta (Hall y Coyne, 2013). ¿Qué dinámicas concretas llevaron a pensar que en el México de Felipe Calderón se llevaba a cabo un proceso de militarización de la seguridad pública? Desde el eje de la militarización directa: la sistemática, si bien no siempre unidireccional, concentración relativa de recursos humanos y económicos en ámbitos militares sobre civiles, la continua intervención de militares en el entrenamiento policial, y la ampliación de los marcos jurídicos para el ejercicio de tareas policiales por parte de militares —cuya última etapa fue la recién aprobada Ley de Seguridad Nacional, en 2018. Desde el eje de la militarización indirecta se llevó a cabo otro tipo de dinámicas: la incorporación paulatina de militares retirados como mandos medios y altos de policías locales, estatales y federales; la unificación y centralización de las organizaciones de seguridad; las transferencias temporales o permanentes de personal militar activo a organizaciones policiales y, sobre todo, la proliferación de operativos conjuntos (cfr. Morales y Pérez Ricart, 2014b).

Si bien existe consenso en que ese tipo de dinámicas tuvo lugar durante la administración de Felipe Calderón, muy pocos trabajos revisaron su patrones históricos. En general se asumió la narrativa según la cual México ha transitado por un proceso continuo e ininterrumpido de desmilitarización de la seguridad pública que, si bien

10. Durante el sexenio de José Luis López Portillo, los militares asumieron igualmente tareas de seguridad pública; entre otras, la protección de instalaciones petroleras y eléctricas. Según un observador, esto no era sino una más de las estrategias de "reubicación del ejército en la política mexicana". Esta "reaparición tan notable de las fuerzas armadas" no había sido vista desde la Segunda Guerra Mundial en el país (Granados Roldán, 1982).

con algunos momentos de ruptura —la Revolución Mexicana—, habría llegado a su fin en los primeros años del siglo XXI.

En el marco de la ausencia de, llamémoslo así, "sentido histórico" en la discusión sobre seguridad en México, este artículo busca responder a la pregunta de si los procesos de militarización directa e indirecta descritos párrafos atrás son del todo novedosos o si han sido, por el contrario, la norma. Para responder a esta pregunta se presenta una revisión histórica de la compleja relación entre militares y otras fuentes de poder en el México del siglo XX.

Seguridad, policía y Ejército en la Nueva España

El fenómeno de la delincuencia antecede, por mucho, a la creación del Estado mexicano. Ya en la Nueva España, el gobierno virreinal adoptó un conjunto de medidas generales para su represión desde el siglo XVI. No siempre fue la policía, al menos tal como la entendemos ahora, la institución encargada de esta tarea. La implantación de justicia residía, en orden ascendente, "en los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores, los corregidores y los alcaldes del Crimen o Sala del Crimen de la Audiencia" (Bazán Alarcón, 1964: 319). Estas instituciones, cada una a su modo, tenían autoridad para juzgar sobre asuntos criminales en sus respectivos pueblos y ciudades; en los caminos y despoblados —lo que otrora se conocía como *la campaña*— la autoridad recaía en la justicia de la Santa Hermandad, una institución importada desde la Metrópoli a toda América desde los primeros años del establecimiento del orden virreinal (Levaggi, 2009: 318). Los "delitos de hermandad" eran, pues, aquellos cometidos en despoblado, e incluían robos y salteamiento de caminos, el famoso *bandolerismo*. Entre los castigos comunes estaban la deportación masiva a zonas remotas, la escarificación con hierros ardientes, el desmembramiento y la pena de muerte (Bazán Alarcón, 1964: 323). La Santa Hermandad se sostenía en un conjunto de agrupaciones pagadas personalmente por los alcaldes provinciales, y estaba subordinada a la Sala de los Alcaldes del Crimen.

Resulta difícil hablar de "criminalidad organizada" a principios del siglo XVII. Tal concepto nace apenas a mediados del siglo XIX en Nueva York, con una connotación bastante diferente a la actual

(Varese, 2010). Sin embargo, existen registros de cuadrillas de bandidos de más de cincuenta hombres que, a plena luz del día, asaltaban caminos e iglesias (Bazán Alarcón, 1964: 324). Los adjetivos utilizados para describirlos eran diversos: salteadores, ladrones, cuatreros, escaladores, horadadores, ganzueros, rateros y bolseros, entre otros (Bazán Alarcón, 1964: 339).

El Tribunal de la Acordada

Ante lo que parece haber sido una epidemia de robos y saqueos, en 1715, por orden del rey Felipe V, se creó una comisión para buscar mecanismos que resolvieran el problema de la delincuencia común en la Nueva España. Así se crea el Tribunal de la Acordada, institución que, entre 1719 y 1812, fue encargada de proveer orden en la Nueva España, y que rápidamente se convirtió en la "agencia de *law enforcement* más importante del siglo XVIII en la Nueva España (MacLachlan, 1974: VII)".

Esta nueva instancia judicial reemplazó a la Santa Hermandad y asumió jurisdicción no solo sobre actos delincuenciales sucedidos en *la campaña*, sino también sobre algunos cometidos en las ciudades, otrora monopolio de la Real Sala del Crimen. Así, el juez de la Acordada, elegido directamente por el virrey, pronto tuvo la facultad de "limpiar la tierra de ladrones, salteadores de caminos y gente de mala vida" (citado por Rodríguez-Sala, 2008: 236) y, a partir de 1759, de controlar, entre otros asuntos, la venta de bebidas alcohólicas en las ciudades. La expansión de funciones trajo conflictos por las competencias jurisdiccionales que se entrelazaban con la Real Sala del Crimen, la otra instancia judicial con autoridad sobre asuntos criminales.[11] Ahí nace un primer conflicto jurisdiccional que de otras maneras y con otros actores sería recurrente a lo largo de la historia de México.

Alicia Bazán y Colin MacLachlan han reconstruido, a través de algunos escritos de la época, el funcionamiento primitivo del Tri-

11. Sobre los conflictos entre una y otra instancia, así como en el Ejército, MacLachlan, 1974, cap. VI.

bunal.[12] Por un lado estaban las "comisiones" constituidas por escribanos, capellanes, jueces y clarinero. Estos eran el núcleo duro —y pagado— del Tribunal, y salían a *la campaña* para acompañar las persecuciones que realizaban las unidades compuestas por cuadrilleros, cabos, comisarios, tenientes particulares y tenientes de provincia, algunos de ellos voluntarios.

En ese sentido, los jueces de Acordada y su círculo cercano de acompañantes lo que hacían era legalizar persecuciones por parte de propietarios y comerciantes (y sus sirvientes) que, de otro modo, tendrían que ser abaladas por la Real Sala del Crimen (MacLachlan, 1974: 65–66). Cuando el caso lo ameritaba "el grupo era reforzado por un piquete de soldados dragones" (Bazán Alarcón, 1964: 326), unidades miliares que desde mediados del siglo XVI habían sido fundadas en la Nueva España. Estos, originalmente destinados a la protección territorial del Reino, asumían, como se ve, también labores de seguridad pública. Así, por ejemplo, en noviembre de 1800 participaron en una ejecución, en las cercanías de Pachuca, "una Compañía de Dragones del Reino de la Nueva España y más de doscientos hombres a caballo del Real Tribunal de la Acordada" (Valdés, 1801). Más que una excepción, la participación de los piquetes de dragones parece haber sido una práctica común en tareas de "seguridad pública".

Hacia el final del siglo XVIII se registran informes de asaltos a viajeros en Nueva Galicia —en el occidente— y la Nueva Vizcaya —en el norte—, perpetrados por grupos compuestos por cientos de personas (Rodríguez-Sala, 2008: 256). Otros registros ofrecen un panorama menos sombrío y señalan que en un periodo de dos años —entre 1792 y 1794— se aprehendieron 239 bandas compuestas por 1,122 individuos; esto es, un promedio de menos de cinco por grupo (MacLachlan, 1974: 101).

Las estadísticas de "causas" perseguidas por el Tribunal a lo largo del siglo XVIII dan cuenta, en efecto, de un incremento significativo de expedientes hacia los años finiseculares (Bazán Alarcón, 1964: 333). ¿Es ello evidencia de un incremento de la criminalidad

12. Sobre la organización del Tribunal, MacLachlan (1974, cap. IV) y Granados Macías (2018).

en la Nueva España en sus ocasos? ¿Es reflejo de la incipiente destrucción del orden virreinal? Es difícil saberlo con los datos disponibles. Lo cierto es que para finales del siglo XVIII el Tribunal contaba con más de dos mil dependientes distribuidos por todo el reino (MacLachlan, 1974: 67).[13] De ese total, solo una pequeña fracción tenía sueldo fijo y algún tipo de entrenamiento.

El Ejército: salvaguarda de la frontera

No hubo Ejército permanente en la Nueva España sino hasta pocas décadas antes de la explosión del levantamiento de Independencia. Fue solo en 1764 cuando Juan de Villalba desembarcó en el puerto de Veracruz con un regimiento de mariscales, coroneles, mayores, tenientes y soldados provenientes de la península. El llamado *Regimiento de América* debía integrar a milicianos de la Nueva España para enfrentar la amenaza inglesa, reforzada por la toma de La Habana apenas dos años antes.[14]

El proyecto de Ejército tenía varias capas: una pequeña fuerza regular, un número moderado de milicias —con sus regimientos y batallones— y una gran cantidad de compañías sueltas, listas para entrar en acción ante eventuales acciones de guerra (Archer, 1975: 227). En general, el proyecto tuvo poco tiempo para desarrollarse: muy pronto la Revolución de Independencia dejó en evidencia las limitaciones de un cuerpo que entre "tropa veterana y milicia" no superaba los treinta mil elementos (Velázquez, 1982: 61). Lo que interesa aquí, sin embargo, es señalar su uso para tareas de seguridad interna; en particular, para atender uno de los principales

13. Al estallar la Revolución de Independencia se intentó hacer de los dependientes del Tribunal de la Acordada un componente más de las fuerzas realistas en su lucha frente a sus insurgentes. De ahí que a sus integrantes se les diera grado militar dentro del ejército novohispano (Rodríguez-Sala, 2008: 258). La disposición no tuvo efectos a largo plazo, pues la Constitución de Cádiz de 1812 hizo desaparecer el Tribunal de la Acordada para crear el Supremo Tribunal de Justicia.
14. Sorprendentemente, el primer enemigo al que tuvo que enfrentar Villalba —nombrado comandante general e inspector del ejército de la Nueva España— fue el virrey marqués de Cruillas, quien vio en Villalba una sombra a su propia autoridad (Navarro García, 2002, 58). El principal conflicto no era otro sino la facultad de elegir los nombramientos principales del nuevo regimiento —si criollos o peninsulares; si leales a Villalba o al virrey.

problemas del orden virreinal, sobre todo en su zona septentrional: la fiereza con la que tarahumaras, tepehuanos, chichimecas, comanches, apaches y otros grupos "defendían los 'límites de sus correrías'" (Velázquez, 1982: 54).

Como elemento disuasorio, así como para su contención y abatimiento, se establecieron presidios internos —también llamados presidios de tierra (Arnal, 2008). Los presidios no eran sino construcciones de vigilancia fronteriza desde las cuales se "consolidaba el proceso de colonización y se controlaba toda la vida de la comarca" (Moncada Maya y Escamilla Herrera, 2014: 3). Los presidios solían estar guarnecidos por las llamadas compañías o tropas presidiales, "que, en realidad, eran unidades de caballería, de composición variable, de ocho a cien hombres según las necesidades de cada uno" (Sánchez Bañón, 2015: 93). Allí vivían y sobrevivían capitanes, oficiales y sargentos, pero también "vecinos que tomaban las armas cuando los indios caían sobre los pobladores o cuando salían los españoles a *cazar piezas*, esto es, a hacer esclavos" (Velázquez, 1982: 56).[15] La tropa presidial también hacía funciones de escolta; varias veces al año se organizaban convoyes que, en forma de caravanas, transitaban de presidio a presidio llevando mercancías y otros enseres.[16]

De esta primera excursión en la época virreinal podemos sacar en cuenta algunos elementos importantes para nuestro análisis. En primer lugar, que las labores de seguridad pública en México no fueron responsabilidad de la policía. Más aún: durante la época virreinal el concepto policía estuvo más asociado a la idea de "buen gobierno" que a la de "seguridad pública". Esto es, la policía como ente garante de "civilización, cortesía, urbanidad, aseo y limpieza" (Pulido Esteva, 2011: 1598).[17] Tampoco la protección del virrey estaba

15. Las cursivas son del original.
16. En 1976, y en ese contexto de militarización de la frontera, fue establecida la Comandancia General de las Provincias Internas, un proyecto político con una fuerte dimensión militar. Su creación nació a partir del reconocimiento implícito por parte de la Corona de que las zonas más alejadas de la Ciudad de México no podían organizarse como el resto de la Nueva España. Su territorio incluyó Sinaloa, Sonora, las California y Nueva Vizcaya y los gobiernos subalternos de Coahuila, Texas y Nuevo México.
17. La *causa policiaca* estaba asociada a tareas administrativas: desde la generación de "conocimiento de la calidad de la tierra, industria y comercio, hasta la vigilancia del orden, costumbres, seguridad y productividad de la población" (Pulido Esteva 2011: 1600).

en manos de la policía, sino de una guardia de alabarderos "que se presentaba en las ceremonias para lucimiento de la autoridad" (Velázquez, 1982: 60). En segundo lugar, que los soldados y unidades militares asumieron tareas que hoy vinculamos directamente a la idea de "seguridad pública", entre otras, la protección de caminos, bienes y fronteras. Por último, este parece un momento oportuno para resaltar la incapacidad de la autoridad central para garantizar el "establecimiento" del orden en el territorio del que se pretendía soberana. Para apagar focos de descontento popular o simple bandidaje se necesitaba que otros actores sociales —comerciantes, propietarios y "señores"— fungieran como coadyuvantes del Tribunal de la Acordada.

De la Independencia al porfiriato

El México independiente tuvo ante sí una tensión acaso imposible de resolver. Por un lado, heredó y reprodujo las estructuras virreinales de seguridad. Por otro lado, buscó en Europa y Estados Unidos formas, modelos y mecanismos "modernos" de control que circulaban por el globo, prestos a ser aplicados por las nacientes repúblicas americanas.

Las primeras décadas del siglo del siglo XIX fueron de experimentación y ensayo. Las discusiones interminables sobre federación o centralismo impactaron directamente en las decisiones sobre la conformación de los cuerpos de seguridad: policía, milicia y Ejército. Tampoco fueron claros los límites de las funciones del

Las reformas borbónicas introdujeron cambios administrativos en la Nueva España que resignificaron el concepto de policía dándole "mayor jerarquía (...) en el quehacer político y administrativo" (Pulido Esteva, 2011: 1602). Sin comprometer su acepción original vinculada al *buen gobierno* y a las tareas de limpieza, empedrado, alumbrado y demás, la idea de policía comenzó a vincularse, más y más a la idea de vigilancia. Fue la Revolución de Independencia y la consecuente y "generalizada eclosión de conceptos modernos en Hispanoamérica" (Pulido Esteva, 2011: 1617) lo que terminó por hacer aparecer a la policía como instancia encargada de proveer orden. Vigilancia, seguridad y espionaje comenzaron a entrelazarse con la idea de la labor policial. Aun así, nunca desapareció del todo la asociación de la policía con el *buen gobierno*; no en vano, como herencia de la densidad semántica del término, en el México contemporáneo cohabitan las policías abocadas a la seguridad pública con las policías de salubridad, beneficencia, industrial bancaria, tránsito, ecológica incluso en el siglo XX.

Ejército en tareas de seguridad. ¿Cómo iba a hacerlo en un país con más de 1,500 "pronunciamientos" entre el Plan de Iguala de 1921 y el Plan de Tuxtepec de 1876? (Fowler, 2009: 6). Cada nueva revolución o cada levantamiento producían un reacomodo interno. Acaso la única continuidad que se observa es el uso del Ejército en funciones policiacas. Así, por ejemplo, en 1942 el liberal Mariano Otero, ante el Congreso de la Unión, se quejaba del "funesto legado" del gobierno español que suponía que el Ejército ejerciera "más que funciones de policía". Esto, seguía Otero, era "un mal mayor" que "no solo altera las relaciones más naturales entre el pueblo y sus defensores, sino que continúa desnaturalizando las que debe haber entre el Ejército y el gobierno, entre la autoridad civil y la militar" (Otero, 1842: 27).

En esta sección se revisa el componente militar de los principales cuerpos de seguridad del siglo XIX. En específico, el proyecto de Guardia de Seguridad de 1857, la creación y el desarrollo de la Policía Rural de la Federación (1861-1914) y, por último, la policía en la Ciudad de México.

La Guardia de Seguridad: el primer proyecto de policía federal

El primer antecedente de algo parecido a una policía federal en México fue la Inspección General de la Guardia de Seguridad, creada en enero de 1857 durante la administración de Ignacio Comonfort.[18]

Su formación respondió a la necesidad de proteger la ruta Veracruz-Ciudad de México, asediada por los robos. El proyecto de constitución de la Guardia de Seguridad estuvo a cargo del liberal José María Lafragua (*El archivo mexicano: Colección de leyes, "Decretos, circulares y otros documentos*, 1857, vol. II: 690-691, y vol. I: 196–191). La ley orgánica de esta corporación muestra su perfil militarista. El artículo tercero informa que "se formará de batallones de infantería y escuadrones de caballería" (...) "se dividirán en compañías (...) y se subdividirán en escuadras". El artículo quinto señala que "cada escuadra se compondrá de ocho soldados, y será

18. Esto ocurre en un contexto especialmente complejo: el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1857 y la abolición de fueros y privilegios de los miembros del Ejército. Al respecto, Lozoya (1968: 558).

mandada por un cabo; dos escuadras formarán una escuadra mayor, que será mandada por un sargento" (...)," cuatro escuadras mayores formarán una compañía, que estará a las órdenes de un capitán, un teniente y un sargento". El artículo séptimo se refiere a que el "armamento de la guardia será el mismo del Ejército". Por último, el artículo onceno apunta a que la Guardia de Seguridad "estará sujeta a la ordenanza y a las leyes militares en todo lo concerniente al servicio; y a las leyes y autoridades civiles en todo lo relativo a los actos comunes y a la vida privada". Por autoridades civiles se entendían: gobierno supremo, gobernadores de los Estados y Distrito, así como los jefes políticos de los territorios. Se planteó que la Guardia de Seguridad se compusiera de individuos que quisieran formar voluntariamente parte de esta, así como de "soldados que el Ejército destinare a ese servicio" (artículo 14). La Guardia de Seguridad sería administrada y pagada desde el gobierno central por medio del Ministerio de Gobernación para tareas de "conducción de caudales", así como "todo lo relativo al servicio de los caminos generales y de los presidios" (artículo 17). Sin embargo, se estableció que serían los gobernadores y jefes políticos quienes pagaran por los servicios "de las ciudades y pueblos de los estados". El Ministerio de Guerra, por su parte, sería la instancia encargada de todo lo relativo a la instrucción, el armamento y el servicio de la institución (artículo 19) (*El archivo mexicano: Colección de leyes, "Decretos, circulares y otros documentos*, 1857, vol. II: 641–643).[19]

Además de la dimensión militar de la Guardia de Seguridad, sobresale el doble mando al que respondía: la autoridad del poder central y el de los gobiernos de los estados. Probablemente fuera esa tensión inevitable de resolver, en un contexto de inestabilidad provocada por la guerra civil, que esta organización tuviera que ser repensada por completo tras el triunfo liberal contra los conservadores en 1861, año en que se fundó la Policía Rural de la Federación.[20]

19. Vanderwood ha señalado que la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad está basada —aunque con notables diferencias— en la de la Guardia Civil Española (Vanderwood, 1970: 324).
20. Un tercer proyecto de construcción de una policía federal tuvo lugar en 1865. Se trató de la "Guardia Rural del Segundo Imperio". A su mando estuvo el conservador Felix Zuloaga. Sobre su fracaso véase Verján Vásquez (2006: 80–84).

Los rurales: 1861-1914

Tras el triunfo liberal, en una coyuntura de finanzas públicas complicada, Benito Juárez discutía con los gobernadores las responsabilidades de cada entidad en la provisión de seguridad en los caminos. En el marco de un pacto federal todavía impreciso, unos y otros buscaban delegar a otras entidades los altos costos que suponía el mantenimiento de los cuerpos de vigilancia.

Pudo más el espíritu centralizador del gobierno central que la preocupación por las finanzas públicas, y en mayo de 1861 se decretó la fundación de los primeros cuatro cuerpos rurales bajo el nombre de Policía Rural de la Federación.[21] Tenían la función de proveer seguridad a los viajeros que transitaban por los principales caminos del país y combatir el bandolerismo que alrededor de estos se formaba. Se estipuló que dependerían del Ministerio de Guerra, y que cada cuerpo estaría compuesto por 225 guardias, quince cabos segundos, tres cabos primeros, un pagador y un capitán (Verján Vásquez, 2006: 97–98).

Amparados en medidas legislativas que les daban amplios márgenes de discrecionalidad en el uso extrajudicial de la violencia, los *rurales* condenaron a la pena capital a cuanto enemigo enfrentaban (Kitchens, 1967). De manera similar a lo acontecido con la Guardia de Seguridad, el proyecto de la Policía Rural de la Federación no se pudo despegar por completo: la Intervención francesa obligó a un reacomodo organizacional que supuso la incorporación de los cuerpos rurales a las fuerzas auxiliares del Ejército.

En 1869, ya establecido de manera definitiva el orden liberal, la fuerza rural pasó a ser parte del ministerio de Gobernación. Si hacemos caso a las observaciones de Paul Vanderwood, debemos imaginar un contexto en que los saqueos y asaltos eran la norma en varias regiones del país, incluyendo los estados de Morelos, Veracruz, Puebla y Guerrero. Era común, nos dice el historiador inglés,

21. El epíteto de "Policía Rural" ha sido rastreado a la segunda década del siglo XIX. Pulido Esteva (2011, 1625) llama la atención sobre lo contrapuesto de los orígenes de cada vocablo: la raíz etimológica de *policía* está en el latín *politīa*, y la de esta en el griego *polis*, ciudad. Luego, policía rural es un oxímoron que da cuenta de los cambios demográficos y sociales del siglo XIX.

encontrar grupos de "bandidos" compuestas por más de mil personas (Vanderwood, 1992: 8).

Sobre lo complejo del adjetivo "bandidos" para referirse a individuos que vivían del robo y del saqueo en los bordes de las sociedades rurales se ha escrito bastante.[22] La bibliografía coincide en subrayar su dimensión social, su exclusión estructural de los procesos de modernidad, su emergencia en coyunturas de violencia generalizada, así como su ambigua relación con las autoridades formales. Con respecto a esto último, se ha señalado que en varios momentos históricos y en distintas latitudes, los *outlaws,* bandidos, *cangaceiros*, gauchos y llaneros han sido agrupados en las fuerzas de coerción del Estado (Slatta, 1985); esto es, incorporados parcial o totalmente a la estructura estatal. Charles Tilly refiere ese mismo proceso para el caso europeo: "*A king's best source of armed supporter was sometimes the world of outlaws. Robin Hood's conversion to royal archer may be a myth, but the myth records a practice*" (Tilly, 1985: 173).

Para el contexto mexicano sobresalen los "Los Plateados", antiguos miembros de las guerras de Reforma e Intervención que no encontraron acomodo en el nuevo orden. Durante años se dedicaron al saqueo de comercios y caminos, al punto de haberse convertido en "el máximo auge del bandolerismo durante el siglo XIX en el territorio que hoy ocupa el estado de Morelos" (Barreto, 2007: 107). Su esfera de influencia, sin embargo, llegó hasta Puebla, Guerrero y zonas del estado de México e Hidalgo.

Tras ser amnistiados varios de sus líderes por parte del gobierno juarista, estos y otros bandidos pasaron a formar parte de los cuerpos rurales (Vanderwood, 1992, 54). El caso de León Ugalde es uno de los más famosos: perseguido durante años por el gobierno, y luego comandante del Cuarto Cuerpo de rurales. La incorporación de "bandidos" a los *rurales* no solo ocurrió durante el gobierno de Juárez; también fue una práctica común en los primeros años del porfiriato. Así, por ejemplo, durante el mandato de Díaz se amnistió al famoso bandido Abraham Plata, y luego lo contrataron para

22. La obra clásica es, sin duda, Hobsbawm (1969).

ocupar la comandancia del Sexto Cuerpo de rurales, hasta por lo menos 1886 (Verján Vásquez, 2006: 234).[23]

En resumen: los *rurales* se fundan en un ministerio de Guerra, en un contexto de intenso conflicto, a partir de excombatientes y de salteadores de caminos. Difiere, a no dudarlo, de la forma en que se crearon carabineros (Italia), gendarmes (Francia) y *bobbies* (Reino Unido). Si "las fuerzas policiacas son criaturas de la política" (Bayley, 1971: 100), entonces la génesis de cada una de estas organizaciones nos indica el derrotero que cada uno de los Estados iba a seguir en las siguientes décadas.

Para 1875 la Policía Rural estaba compuesta por más de mil individuos y se distinguía del Ejército por su composición de carácter voluntario. Sin embargo, a pesar de que se entendía a sí misma como una policía "en el seno de las instituciones liberales" (Los Redactores del Boletín de la Policía Rural, 1875: 1), los *rurales* mantuvieron armamento similar al del Ejército —carabina Remington, pistola Smith— (1875: 3) y trabajaron mano a mano con este, así como con milicias locales, en funciones de apaciguamiento (Vanderwood, 1992: 56).[24] El Ejército, por su parte, vigilaba "la conservación del *statu quo* agrario en que se arraigaba el árbol de la industria naciente" (Lozoya, 1968, 559). Durante el porfiriato esa dinámica apenas cambió, y la función de seguridad pública siguió sin definirse en tanto civil o militar. No ayudaba mucho a establecer una línea divisoria entre las funciones de unos y otros el que, para 1891, más de la mitad de los gobernadores fueran generales, y que decenas de los jefes políticos del porfiriato provinieran de filas castrenses (Lozoya, 1968: 560).

Al estallar la Revolución mexicana ya eran doce los cuerpos rurales que *patrullaban* el territorio nacional, protegían los traslados de mercancías, enfrentaban los últimos levantamientos yaquis en Sonora, aseguraban el orden en las fábricas y protegían la frontera sur del país. El alcoholismo y las deserciones, sin embargo, pululaban en una fuerza policial que ya sufría, en su microcosmos, el desgaste la dictadura (Vanderwood, 1992: 111–13). No es sorpresa,

23. Sobre este proceso revísense también Sáenz López (2016) y Rodríguez Sánchez (2015).
24. Sobre el proceso de formación de milicias en el siglo XIX, en particular de la Guardia Nacional creada por motivo de la invasión estadounidense, véase Thomson (1990).

entonces, que, en contra de lo que pensaba la prensa internacional (por ejemplo, *The New York Times*, 1910: 42), apenas pudieran enfrentar la Revolución maderista.

Por lo regular, los cuerpos de seguridad politizados no sobreviven la caída del régimen (Bayley, 1971: 105). La Policía Rural de la Federación no fue la excepción: aunque casi todos los cuerpos se sumaron al maderismo, pronto se fragmentaron entre constitucionalistas y *huertistas*. Así terminó su ciclo histórico. Ya con el triunfo de la *familia revolucionaria*, algunos grupos *rurales* continuaron existiendo en la rebautizada Secretaría de la Defensa, aunque con una importancia marginal y con fines muy distintos a los originales. Hoy los *rurales* sobreviven en la Dirección General de Defensas Rurales del Ejército mexicano.

El recorrido histórico sobre los proyectos de la Guardia de Seguridad y los Rurales ha sido útil para encontrar la dimensión fuertemente militarizada de la seguridad en los caminos del país a finales del siglo XIX, pero, ¿cómo funcionaba la provisión del orden en las ciudades? En torno a esa pregunta se desenvuelve el siguiente apartado.

La policía en la Ciudad de México: siglo XIX

La provisión de seguridad en las ciudades durante el siglo XIX tuvo también una fuerte dimensión militarizada. Para demostrarlo, utilizaremos el ejemplo de la policía de la Ciudad de México. Se trata, a no dudarlo, del caso mejor estudiado en la historiografía.[25] Además, por tratarse del "modelo de todas las demás, incluyendo la de los estados" (Magdaleno Cárdenas, 2006: 35), es posible hacer algunas inferencias con respecto a la forma en que funcionó la seguridad pública en otras ciudades.

Cuerpos de vigilancia hubo en la época virreinal y siguieron existiendo, cada vez más profesionalizados, en la era independiente. El primero de todos, "Celadores Públicos", fundado en 1826 durante la presidencia de Guadalupe Victoria y compuesto por "ciento

25. Se destacan los trabajos de: Speckman (2006), Pulido Esteva (2015, 2017), Piccato (2017), Santoni (1983), D. E. Davis (2012), Nacif Mina (1986) y Rohlfes (1993). Mucho menos sabemos del orden policial en otras ciudades del país.

cincuenta hombres de a pie y cien montados" (Dublán y Lozano, 1877, vol. VIII: 611).

Durante la primera parte del siglo XIX se ensayaron diferentes modelos organizativos, ninguno completamente centralizado, pero todos divididos en compañías militares.[26] Además, sus miembros llevaban rangos militares y llevaban vestimenta similar a la militar. En todo caso, lo que distinguía a unos y otros era el fuero: los policías eran sujetos a ser juzgados por cortes civiles. Los jefes, sin embargo, permanecían enrolados en el Ejército durante su servicio en la policía (Rohlfes, 1993: 17–18).

Con la creación de la Inspección General de la Policía, en 1861, se constituyó el modelo más o menos consolidado de policía en la ciudad.[27] Para finales de la década de los setenta del siglo XIX, la Inspección General de la Policía, en 1878, ya era un cuerpo que superaba el millar de elementos, repartido en "ocho cuerpos y dos de seguridad pública, con un total de 1,604 hombres, perfectamente equipados y armados, y 1,608 caballos" (*El Siglo Diez y Nueve*, 1878a).

Además de la policía, durante la República restaurada, *patrullaban* la ciudad una unidad de Infantería, el "Batallón de Gendarmes" (Después llamado Batallón de Distrito), así como el "Primer Cuerpo de Caballería del Distrito", ambos bajo el mando del Ministerio de Guerra (Rohlfes, 1993: 13). Estaban compuestos, según la prensa, por "individuos viciosos, incorregibles [y] forzados a servir en él" (*El Siglo Diez y Nueve*, 1878b). Ante esa evidencia, ambas agrupaciones fueron desmantelados en la gran reforma policial que tuvo lugar en 1879 (Rohlfes, 1993: 39–40). Además de estos cuerpos, subsistía la policía reservada, pequeña unidad de menos de cien hombres vestidos de paisano, que atendía directamente al gobernador, bajo su mando, y fuertemente criticada por la prensa

26. Casi ninguna ciudad en el mundo tuvo cuerpos unificados de policía sino hasta las primeras décadas del siglo XIX. La primera de todas fue Londres, en 1829, bajo el liderazgo de *sir* Robert Peel. En Estados Unidos, el primer sistema de policía unificado se creó en 1844, en la ciudad de Nueva York. Para una fascinante, aunque algo vieja, historia de la evolución de la policía inglesa, véase Reith (1938). Para el caso francés, la referencia clásica es Williams (1979). Para la evolución de las policías en Estados Unidos, véase Monkkonen (1981). Con relación a Italia, véase Davis (1988).

27. Su antecedente más inmediato es una malograda Superintendencia de Policía fundada por el presidente Antonio López Santa Anna en 1854, construida a partir del modelo parisino de "prefectura" (Rohlfes, 1993: 26).

de entonces (*El Siglo Diez y Nueve*, 1977) y, a partir de 1789 la Gendarmería Montada/Municipal, con 150 gendarmes y dependiente de la Secretaría de Guerra (Santoni 1983: 103).

El jefe de la policía, con el título de inspector, era impuesto por el presidente y, por lo regular, se trataba de un militar con grado de general. Entre 1877 y 1928 solo hubo siete civiles entre los 46 individuos que ocuparon el cargo de inspector (Pulido Esteva, 2017). Esto contrastaba con el origen civil de sus subordinados: con nulos antecedentes militares, provenientes de "origen popular" y mayoritariamente migrantes de otros estados de la República (Pulido Esteva, 2012: 76–78). Durante el porfiriato la policía de la Ciudad de México desempeñó varias funciones: desde "auxiliar a los empleados de rentas en la exacción de impuestos" hasta "escoltar trenes de ferrocarril" o a las "canoas trajineras" (Santoni, 1983: 108). Al igual que en otras ciudades en América Latina, la policía de la Ciudad de México hacía esfuerzos para "conservar la higiene, la limpieza del cuerpo social, el buen gobierno, la normatividad y las buenas costumbres" (Hering Torres, 2018: 24). Esas tareas después serían asociadas a las funciones de la Policía Preventiva, que nació en 1917 para diferenciarse de la Policía Judicial, dedicada a la investigación criminal (D. E. Davis, 2012: 74).[28]

Para el final del porfiriato, la policía de la Ciudad de México, en 1910 dirigida por el general brigadier Félix Díaz, era etiquetada como uno "de los cuerpos policiacos más eficientes del mundo, París incluido" (Editor Overland Monthly, 1910: 114). Según una revista amiga del régimen, la ley se aplicaba "¡sin distinción de clases!, "las mujeres podían atravesar la ciudad a la una de la mañana sin ser agredidas", y los crimines violentos eran "prácticamente desconocidos" (Editor Overland Monthly, 1910: 114). Aunque esas descripciones son notablemente falsas y formuladas para complacer al dictador, en el imaginario público quedó la idea de que la policía de la Ciudad de México no hacía del todo mal su trabajo. Solo así se explica que los gobiernos posrevolucionarios, como veremos más adelante, apenas realizaran cambios al sistema heredado. En la

28. En la práctica esta diferenciación nunca fue clara. En 1937 la matriz se complicó aún más con la creación de la Policía Auxiliar.

provisión de seguridad en la ciudad hubo, en definitiva, más continuidades que rupturas.

La revisión histórica de la Guardia de Seguridad, de los *Rurales* y de la policía del Distrito Federal señala el predominio de una concepción militarizada en la provisión de seguridad pública a lo largo del siglo XIX, un periodo especialmente accidentado. Una pregunta, sin embargo, permanece: ¿qué patrones se mantuvieron y cuáles se transformaron en el siglo XX? Ese es el tema de la cuarta sección de este trabajo.

El mito de la desmilitarización en el México del siglo XX

Nos aproximamos a terrenos más conocidos. En la literatura sobre relaciones cívico-militares en México se suele señalar que tras el triunfo de la facción sonorense en el gobierno y la subsiguiente creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 se dio un proceso de desmilitarización entendido desde su sentido más amplio: la pérdida de relevancia de la influencia de los militares en el sistema político mexicano (Ai Camp, 1992: 17–23).

Es innegable que el poder de los militares declinó de forma considerable a partir de la década de los veinte. En términos presupuestales, su relevancia se redujo de manera considerable: de recibir más de la mitad de los egresos estatales a principios de los años veinte, a solo el 15% al final del periodo de la administración de Manuel Ávila Camacho, en 1946 (Ai Camp, 1992: 24). Además, existe evidencia de la renuncia de la élite militar —casi siempre obligada— a permanecer como actor relevante en la toma de decisiones, así como de cierta subordinación —al menos formal— a las autoridades civiles, en particular a la presidencial. Además de esta pérdida de poder relativo, con la creación del Colegio Militar en 1924 y la reforma militar de 1926 comenzó un proceso de profesionalización del cuerpo militar. Así, y más aún si se ve este proceso de forma comparada con lo sucedido en otros países en América Latina (Lowenthal, 1976), es inevitable dar cierto crédito a la inter-

pretación de que tras el triunfo de la *familia revolucionaria* ocurrió un lento pero unidireccional proceso de desmilitarización.[29]

Ahora bien, como sido avanzado por la bibliografía especializada, el declive ni fue tan inmediato ni tan claro ni tan definitivo (Rath, 2013; Navarro, 2004; Servín 1999). Ha sido Thomas Rath quien mejor ha documentado el "mito" de la desmilitarización en los años veinte. Como señala su investigación, los militares preservaron un alto grado de autonomía política, continuaron realizando tareas de seguridad pública (*military policing*) y mantuvieron posiciones clave en estructuras policiales a lo largo del siglo xx. Mostrar la evidencia de esta afirmación es el objetivo del siguiente apartado.

El "orden" tras la Revolución: más continuidades que rupturas

La Revolución mexicana marcó más continuidades con el *ancien régime* de lo que se suele admitir en la bibliografía. El campo de la seguridad pública no fue la excepción. Es verdad que los *rurales*, en tanto policía federal, desaparecieron por completo (quizás menos por su inefectividad que por su vinculación con el régimen del porfiriato). Sin embargo, otras estructuras permanecieron casi inmóviles. El caso de la policía de la Ciudad de México es notable. El 20 de junio de 1920 se refundó con un título similar a su predecesora: Inspección General de Policía del Distrito Federal. Esta misma corporación fue disuelta y reorganizada en Policía del Distrito Federal a finales de los años veinte (Magdaleno Cárdenas, 2006, 35). Su derrotero fue el mismo que el de sus antecesoras: con una sola excepción —la del detective Valente Quintana (Piccato, 2017: 12)—, solo tuvo jefes militares hasta 1988 (D. E. Davis, 2012: 73).[30]

Que todos los jefes y subjefes de la policía de la Ciudad de México fueran militares tras el triunfo revolucionario era comprensible a la luz del conflicto armado que azotó al país a principios del siglo. Los militares habían ganado la guerra y a cambio recibían el control de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, ello no alcanza a explicar que, por ejemplo, el Reglamento de la Policía Preven-

29. Son muchas las obras que sostienen esta narrativa. Acaso el libo más influyente es Lieuwen, 1968.
30. Sobre Valente Quintana, véase Pulido Esteva (2015).

tiva de 1941 estableciera que "el jefe de la policía debía tener el grado de general de División y sus subalternos —al menos los más importantes— también debían tener grados militares" (Magdaleno Cárdenas, 2006: 36). Tampoco nos dice nada de por qué, a pesar del supuesto proceso de desmilitarización ocurrido a partir de 1920 (véase *infra*), los militares siguieran ocupando cargos relevantes en la mayoría de las policías locales, estatales y federales del país a lo largo del siglo XX.[31]

Otra continuidad con respecto al orden del porfiriato fue la ausencia, cuando menos durante las primeras décadas tras la Revolución, de separación real entre las responsabilidades del sistema judicial civil y la seguridad provista por militares (Rath 2013: 119). Naturalmente, con el avance de la institucionalización del régimen, las funciones fueron delimitándose; sin embargo, en la década de los cuarenta, en estados como Sinaloa, Guerrero y Oaxaca, los comandantes de zonas del Ejército ejercían de fiscales y ministerios públicos *de facto*. Asimismo, en regiones como Michoacán y Nayarit, el Ejército utilizaba mecanismos extrajudiciales para la detención de bandidos —nada muy diferente a las prácticas de los *rurales* porfiristas (Rath 2013: 120).

Como en el porfiriato, las funciones de los servicios secretos quedaron en manos de militares o exmilitares. Fueron estos quienes fundaron los Servicios Confidenciales en 1918 y quienes continuaron al mando cuando esta organización se convirtió en el Departamento Confidencial y después Oficina de Investigaciones Políticas y Sociales. También la Dirección Federal de Seguridad (DFS), fundada en 1947, tuvo una dimensión militar al nutrirse de oficiales egresados del Heroico Colegio Militar. Además, su primer director, Marcelino Inurreta de la Fuente, contaba con el grado de teniente coronel; por si fuera poco, muchos agentes de la DFS contaban con

31. Durante la década de los treinta se continuaron dando procesos de militarización de la policía. Así, por ejemplo, en 1939, Lázaro Cárdenas decretó que la Policía Federal de Caminos —apenas fundada en 1931— pasase a ser parte del Ejército Nacional en tanto "milicia auxiliar reserva" de este. En el sexenio de Ávila Camacho, esta unidad pasó a ser parte de la "reserva territorial" del Ejército (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2011: 4).

grado militar sin ser miembros formales del Ejército (Aguayo Quezada, 2001: 66).

Para la década de los cincuenta el régimen había creado nuevas entidades capaces de regular el conflicto. Ello redujo —pero no eliminó— la relevancia de los militares en puestos claves de los aparatos de seguridad y permitió una progresiva, aunque discontinua, institucionalización del aparato judicial en México. A pesar de ello, la presencia del Ejército en taras de seguridad continuó siendo una práctica común durante los años dorados del régimen.

*La presencia del Ejército en tareas de seguridad pública durante la **pax** priista*

A pesar del "mito de la desmilitarización", hay consenso entre los historiadores de que el régimen utilizó lo mismo a militares que a policías para salvaguardar la estabilidad interna, garantizar el éxito del proyecto político del gobierno federal, así como los intereses de liderazgos locales, caciques y otros circuitos de poder. Hacia principios de la década de los cincuenta, nos dice Thomas Rath, el Ejército mantenía 650 destacamentos de aproximadamente catorce elementos cada uno en pequeñas poblaciones a lo largo y ancho del país; esto es, un promedio de veinte pelotones por estado de la República (2013: 117). Gracias a esa presencia, todavía poco estudiada por la bibliografía especializada, el Ejército "resolvió" un conjunto de conflictos agrarios, religiosos o étnicos en varios estados de la República, incluyendo Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Jalisco entre 1953 y 1955 (Rath, 2013: 119).[32]

A lo largo de los años de la *pax* priista, los militares participaron en la mayoría de los conflictos que pusieron en alerta al régimen. Entre sus labores estuvieron la represión de la protesta estudiantil en la Universidad Nicolaita en 1949, la ocupación del Instituto Politécnico en 1956, la intervención de la huelga de telégrafos en 1958, la represión de la huelga ferrocarrilera de 1959, la ocupación de la Escuela Nacional de Maestros en 1960, la represión al movi-

32. Para el estudio de la presencia del Ejército en Oaxaca, véase Smith (2009); para Guerrero, Padilla (2008).

miento jaramillista a principios de los años sesenta, la ocupación de la Universidad de Morelia en 1966, el desalojo de estudiantes de la Universidad de Sonora en 1967, y, naturalmente, la represión, junto con cuerpos policiacos, del movimiento estudiantil de 1968.[33]

En la década de los setenta se crearon organizaciones compuestas por policías y militares cuyo único objetivo fue la localización y la represión de opositores al régimen. La más conocida de estas, La Brigada Blanca, grupo compuesto por policías locales (de la Ciudad de México y el Estado de México), agentes de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), de la Policía Judicial Federal (DFS) y del Ejército. Más aún, como ya se sabe, el principal centro de operaciones de la Brigada Blanca fue el Campo Militar número uno, que desde 1959 se utilizó como centro de prisión política (Hernández y Lazo, 2011: 50).

El tema de las drogas y el combate al narcotráfico también ocupó al Ejército mexicano desde muy temprano. Registros de su participación en campañas de erradicación de droga existen desde 1938. Aquel año, fuerzas de la 4° zona militar apoyaron a funcionarios de la Dirección de Salubridad Pública en la destrucción de cultivos de amapola en el estado de Sonora (Gray, 1938). Esa misma dinámica, con cada vez más soldados involucrados, se repitió anualmente en temporadas de siembra de droga en otros estados: Sinaloa, Chihuahua y Durango. En una primera fase, las campañas se celebraban a partir de coaliciones *sui generis* en las que participaban policías judiciales de los estados, policías federales, soldados y agentes antinarcóticos provenientes de la Ciudad de México. En una segunda fase que podemos fechar alrededor de 1948, el mando de las campañas se dividió entre la Procuraduría General de la República y el Ejército. Así, en varios estados de la República, a lo largo de la década de los cincuenta y sesenta, se celebraron "campañas cívico-sanitarias" que encubrían por igual tareas de erradicación como de represión. Por último, en la década de los setenta debemos incorporar a la DFS como otro actor clave en la forma en que se desenvolvió la política de drogas. Las causas y consecuencias de esta división de

33. Para un excelente trabajo sobre la intervención militar en tareas de seguridad pública durante el periodo, véase Boils (1975). Una perspectiva más periodística es presentada por Ibarrola (2003).

tareas no es tema de este trabajo (véase: Pérez Ricart 2016, cap. VI). Aquí lo que interesa destacar es que también en esta área, y a pesar de la innegable pérdida de poder relativo del sector militar a partir de finales de los años veinte del siglo anterior, el Ejército mantuvo gran influencia en la forma en que se creó y desarrolló (in)seguridad en México. El campo de la "lucha antinarcóticos" no fue, desde luego, la excepción.

Conclusión

Al ofrecer evidencia sobre la forma en que el Estado formó sus instituciones de seguridad y al examinar la configuración de puntos de encuentro —formales e informales— entre policías y militares en México, este artículo buscó contribuir al campo de investigación sobre relaciones cívico-militares en México.

El relato histórico realizado permite avanzar tentativamente tres conclusiones: 1. A lo largo de la historia de México los militares han tenido una posición predominante en tareas de seguridad pública. 2. Las policías, por su parte, nunca han podido funcionar sin una fuerte dimensión militar. 3. Nunca en la historia del país ha sido clara la frontera entre las tareas policiales y las militares. En ese sentido, los malabarismos jurídicos que subyacen a la Ley de Seguridad Interior aprobada en 2017 son solo la última etapa de una dinámica histórica rastreable hasta la época virreinal. En definitiva: los patrones históricos importan.

La contundencia de estas conclusiones sería aún mayor si contásemos con más estudios históricos sobre la forma en que se construyeron los aparatos de seguridad en México. Entre otros, trabajos longitudinales sobre el control de las fronteras, las cárceles, los puertos o las instalaciones eléctricas. Coadyuvaría a esta labor, la construcción de bases de datos sobre la composición orgánica de policías estatales o federales. Así podríamos responder a preguntas muy concretas: el porcentaje de antiguos revolucionarios que dirigieron cuerpos de seguridad en el siglo XX, el tipo de relación entre jefes políticos y rurales, la estructura humana de los servicios de inteligencia, etc. Asimismo, ayudaría la propagación de historias institucionales que, desde una mirada crítica, analicen la formación

y el desarrollo de agencias policiacas locales, estatales y federales. Aun así, con todo, la evidencia es contundente: procesos de militarización de la seguridad pública han sido más la norma que la excepción en la historia de México. Reconocerlo es importante para identificar los límites de cualquier intento de reforma policial o militar en el futuro.

Bibliografía

Fuentes primarias

Dublán, Manuel y José María Lozano (1877), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio.

El archivo mexicano (1854), *Colección de leyes, "Decretos, circulares y otros documentos*, Distrito Federal, Imprenta de Vicente G. Torres.

El Siglo Diez y Nueve (1878a), "Memoria de la Secretaria de Gobernación", 22 de mayo.

——— (1878b), "Policía Urbana", 23 de mayo.

——— (1977), "Editorial: una reforma necesaria", el 22 de septiembre.

Editor Overland Monthly (1910), "Organization of the Police Department in the Federal District", *Overland Monthly*, LVI, pp. 114–18.

The New York Times (1910), "'The Rurales' Mexico's Crack Regiment, and their Work", 4 de diciembre.

Gray, Carroll. Carta a Irey (1938), "Memorándum", 18 de abril de 1938. RG 170, Caja 22, fólder 3, National Archives and Records Administration, Maryland.

Los Redactores del Boletín de la Policía Rural (1875), "Editorial", *Boletín de la Policía Rural*, septiembre.

Otero, Mariano (1842), *El acuerdo en lo fundamental, base de la unidad nacional*, Pachuca, Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo.

Fuentes secundarias

Aguayo Quezada, Sergio (2001), *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia de México. D.F.*, México, Grijalbo.

Ai Camp, Roderic (1992), *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.

Alvarado, Arturo y Jorge Zaverucha (2010), "La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (ed.), *Los grandes problemas de*

México, Seguridad nacional y seguridad interior, México, D. F., El Colegio de México, pp. 227–62.

Archer, Christon I. (1975), "To Serve the King: Military Recruitment in Late Colonial Mexico", *The Hispanic American Historical Review*, 55, (2), pp. 226.

Arnal, Luis (2008), "Los presidios del siglo XVI al XVIII, en la frontera novohispana, una forma de hacer poblaciones", en *Atas do IV Congresso Internacional do Barroco Íbero-Americano*, Belo Horizonte: C/Arte, pp. 1038–1055.

Arzt, Sigrid (2003), "La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana", *Working Paper Series from the Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, 4, La Joya, CA, Center for U.S.American Studies.

Barreto, Carlos Agustín (2007), "Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX", *Takwá*, 11/12, pp. 105–29.

Bayley, David H. (1971), "The Police and Political Change in Comparative Perspective", *Law & Society Review*, 6, (1), pp. 91–112.

Bazán Alarcón, Alicia (1964), "El Real Tribunal de la Acordada y la delincuencia en la Nueva España", *Historia Mexicana*, 13, (3), pp. 317–345.

Becerra, Dayana (2010), "Historia de la Policía y del ejercicio del control social en Colombia", *Prolegómenos. Derechos y Valores*, VIII, (26), pp. 143–162.

Boils, Guillermo (1975), *Los militares y la política en México, 1915-1974*, México, Ediciones El Caballito.

Caparrós, Martín (2010), *Contra el cambio*, Barcelona, Anagrama.

Davis, Diana E. (2012), "Policing and Regime Transition", en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth Century Mexico: The other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, pp. 68–90.

Davis, John A. (1988), *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth-Century Italy*, London, Macmillan Education.

Deas, Malcolm (2017), *Las fuerzas del orden y once ensayos de historia de Colombia y las Américas*, Bogotá, Taurus.

Fowler, Will (2009), "El pronunciamiento mexicano del siglo XIX: hacia una nueva tipología", 38, pp. 5–34.

Galeano, Diego y Osvaldo Barreneche (2008), "Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX", *Cuadernos de Seguridad*, 8, pp. 73–114.

Granados Macías, Claudio Antonio (2018), "El Tribunal Novohispano de la Acordada: protector del orden rural colonial", *Ciencia Jurídica*, 6, (12), pp. 75–92.

Granados Roldán, Otto (1982), "Ejército: ¿Regreso a las armas?", *Nexos*, febrero.

Grayson, George W. (2013), *The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces the Prospects for Mexico's 'Militarization' and Bilateral Relations*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, US Army War Collage.

Hall, Abigail R. y Christopher J. Coyne (2013), "The Militarization of U.S. Domestic Policing", *The Independent Review*, 17, (4), pp. 485–504.

Hering Torres, Max S. (2018), *1892: Un año insignificante. Orden policial y desorden social en la Bogotá de fin de siglo*, Bogotá, Crítica/Universidad Nacional de Bogotá.

Hobsbawm, Eric (1969), *Bandits*, London, Weidenfeld & Nicolson.

Holden, Robert H. (2004), *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, Nueva York, Oxford University Press.

Ibarrola, Javier (2003), *El Ejército y el poder: impacto e influencia política en el México moderno*, México, Océano.

Kampfner, Juan M. (1875), "Circular número 22", *Boletín de la Policía Rural*, septiembre.

Kitchens, John W. (1967), "Some Considerations on the Rurales of Porfirian Mexico", *Journal of Inter-American Studies*, 9, (3), pp. 441–55.

Levaggi, Abelardo (2009), "La alcaldía de Hermandad en el virreinato del Río de la Plata (1776-1810)", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, pp. 317–348.

Lieuwen, Edwin (1968), *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*, University of New Mexico Press.

Loeza Reyes, Laura y Mariana Pérez-Levesque (2010), "La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México", *Nueva Sociedad*, 227, pp. 136–154.

Lowenthal, Abraham (1976), "Ejércitos y política en America Latina", *Estudios Internacionales*, 9, (35), pp. 38–64.

Lozoya, Jorge Alberto (1968), "Un guion para el estudio de los Ejércitos mexicanos del siglo diecinueve", *Historia Mexicana*, 17, (4), pp. 553–568.

——— (1984), *El Ejército mexicano*, México, El Colegio de México.

MacLachlan, Colin M. (1974), *Criminal Justice in Eigheenth Century Mexico: A Study of the Tribunal of the Acordada*, Berkeley, University of California Press.

Magdaleno Cárdenas, María de los Ángeles (2006), "Documentos sobre la policía", *Históricas: Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, 77, pp. 34–45.

Martínez, Fabiola (2015), "Canceló Gobernación el acceso directo a los archivos sobre la guerra sucia", *La Jornada*, 11 de marzo, sec. Política.

Martínez Garnelo, Jesús (2003), *Policía Nacional Investigadora del Delito: Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*, México, Porrúa.

Meyer, Lorenzo (1989), "Ejército y Cananeas del futuro", *Excélsior*, 6 de septiembre, sección 12A.

Moloeznik, Marcos Pablo; Shirk, David A. y María Eugenia Suárez de Garay (2011), *Justiciabarómetro: Survey of Municipal Police in Ciudad Juárez*, San Diego, Trans-Border Institute, University of San Diego, COLEF, COLECH and CONAVIM.

Moloeznik, Marcos Pablo y María Eugenia Suárez de Garay (2012), "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera Norte*, 24, (48), pp. 121–44.

Moncada Maya, José Omar e Irma Escamilla Herrera (2014), "La línea de presidios septentrionales en el siglo XVIII novohispano: un antecedente de la frontera mexicana", en *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*, Universitat de Barcelona.

Monkkonen, Eric H. (1981), *Police in Urban America 1860-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.

Morales Rosas, Sabina y Carlos A. Pérez Ricart (2014a), "Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México", *Working Paper 1*, Berlín, México vía Berlín e. V.

——— (2014b), "Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)", *Working Paper 2*, Berlín, México vía Berlín e. V.

——— (2015), "Militarización, obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México", *Revista Colombiana de Sociología*, 38, (1), pp. 83–103.

Nacif Mina, Pedro (1986), *La policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)*, México, Secretaría General de Desarrollo Social.

Navarro, Aaron William (2004), "Political Intelligence: Opposition, Parties and the Military in Mexico, 1938-1954", Ann Arbor, Harvard University.

Navarro García, Luis (2002), "Nobleza criolla y milicia en México, 1776", *Temas Americanistas*, 15, pp. 56–74.

Padilla, Tanalís (2008), *Land of Zapata: The Jaramillista Movement and the Myth of the Pax Priísta, 1940-1962*, Duke University Press.

Pérez Ricart, Carlos A. (2016), *Las agencias antinarcóticos de los Estados Unidos y la construcción transnacional de la guerra contra las drogas en México (1938-1978)*, tesis de doctorado, Berlín, Universidad Libre de Berlín.

Piccato, Pablo (2013), "Comments: How to Build a Perspective on the Recent Past", *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19, (1), pp. 91–102.

——— (2017), *A History of Infamy: Crime, Truth, and Justice in Mexico*, California, University of California Press.

Piñeyro, José Luis (2001), "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, 41, (4 (166)), pp. 939–962.

——— (2010), "Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Mónica Serrano y Arturo Alvarado (ed.), *Seguridad Nacional y Seguridad Internacional: Los grandes problemas de México*, XV, pp. 156–187, México, D. F., El Colegio de México.

Piñeyro, José Luis y Gabriela Barajas (2008), "La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales", *Foro Internacional*, 48, (1/2 (191/192)), pp. 209–37.

Pulido Esteva, Diego (2011), "Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850", *Historia Mexicana,* LX, (3), pp. 1595–1642.

——— (2012), "Profesional y discrecional: policía y sociedad en la Ciudad de México del Porfiriato a la posrevolución", *Antropología*, 94, pp. 72–85.
——— (2015), "El caso Quintana: policías, periodistas y hampones en la capital mexicana de los años veinte", en Daniel Palma Alvarado (ed.), *Delincuentes, policías y justicias: América Latina, siglos XX y XXI*, Santiago, Chile, Universidad Alberto Hurtado, pp. 312–29.
——— (2017), "Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la Ciudad de México, 1870-1930", *Ler História*, 70, pp. 37–58.
Rath, Thomas (2013), *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
Reith, Charles (1938), *The Police Idea: Its History and Evolution in the Eighteenth Century and After*, Nueva York, Oxford University Press.
Rodríguez Kuri, Ariel (1996), *La experiencia olvidada: El Ayuntamiento de México, política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México/UAM.
Rodríguez Sánchez, Jaime Alberto (2015), "¡Pan o palo! El perfil social de los jefes de policía rural en Tamaulipas, 1888-1910", *Revista de El Colegio de San Luis*, v, (10), pp. 222–242.
Rodríguez-Sala, María Luisa (2008), "Los jueces provinciales del Tribunal de la Acordada. Partícipes de la tranquilidad social novohispana (1719-1812)", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 20, pp. 233–261.
Rohlfes, Laurence J. (1993), *Police and Penal Correction in Mexico City: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico*, Tulane University.
Sáenz López, Edgar (2016), "Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz", *Antropología*, núm. 101, pp. 28–38.
Sánchez Bañón, Julio (2015), "El septentrión novohispano: la comandancia general de las provincias internas", Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
Santoni, Pedro (1983), "La policía de la Ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años (1876-1884)", *Historia Mexicana*, 33 (1), 97–128.
Secretaria de Comunicaciones y Transportes (2011), *Historia de la Policía Federal de Caminos*.
Serrano, Mónica (2007), "Narcotráfico y gobernabilidad", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, pp. 251–78.
Servín, Elisa (1999), "El movimiento henriquista y la reivindicación de la Revolución mexicana", *Desacatos*, 1, 152–164.
Sierra Guzmán, Jorge Luis (2003), *El enemigo interno: Contrainsurgencia y Fuerzas Armadas en México*, México, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana.
Slatta, Richard W. (ed.) (1985), *Bandidos: the Varieties of Latin American Banditry*, Nueva York, Greenwood Press.
Smith, Benjamin T. (2009), *Pistoleros and Popular Movements : the Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Londres, University of Nebraska Press.

Speckman, Elisa (2006), "Los jueces, el honor y la muerte. Un análisis de la justicia (Ciudad de México, 1871-1931)", *Historia Mexicana*, LV (4), pp. 1411–1466.

Thomson, Guy P. C. (1990), "Bulwarks of Patriotic Liberalism: the National Guard, Philharmonic Corps and Patriotic Juntas in Mexico, 1847–88", *Journal of Latin American Studies*, 22, (1–2), pp. 31–68.

Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169–184.

Valdés, Manuel Antonio D. (1801), "Del martes 4 de noviembre de 1800", *Gazetas de Mexico: compendio de noticias de Nueva España desde principios del año de 1784*, X, (26), pp. 201.

Vanderwood, Paul J. (1970), "Genesis of the Rurales: Mexico's Early Struggle for Public Security". *The Hispanic American Historical Review,* 50, (2), pp. 323–344.

——— (1992), *Disorder and Progress: Bandits, Police, and Mexican Development*, Wilmington, SR Books.

Varese, Federico (2010), "What Is Organized Crime?", en Federico Varese (ed.), *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*, Nueva York, Routledge.

Velázquez, María del Carmen (1982), "La defensa del virreinato de Nueva España", *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 12, (3), pp. 45–65.

Verján Vásquez, Yanceli (2006), *Policías rurales y suspensión de garantías: mecanismos de coacción y represión en el proceso de formación del Estado mexicano: 1861-1896*, tesis de maestría, México, UAM Iztapalapa.

Waldmann, Peter (ed.) (1996), *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.

Williams, Alan (1979), *The Police of Paris, 1718-1789*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.

VI. Entre los actores no estatales frente al estado: Una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo

Guillermo Javier Rolando Garduño Valero[1]

Karl Von Clausewitz define la guerra como "un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad a un contrario".[2] El autor prusiano complementa noción la con los atributos:

- El uso ilimitado de la fuerza, que ya no es posible aplicar frente al poder atómico.
- El desarme del enemigo como objetivo al triunfo de la contienda, lo que se revirtió, al fin de la Primera Guerra Mundial, en crear las bases para la segunda conflagración.
- El carácter eminentemente político del conflicto, de lo cual deriva su carácter de irresoluble.
- El máximo empleo de la fuerza, hoy imposibilitado por el tipo de conflictos bélicos actuales, principalmente donde predominan los espacios urbanos.
- Y sobre todo que el resultado de la guerra nunca es absoluto, lo cual mantiene su vigencia hasta hoy en día.

Sin pretender disminuir un solo ápice a este gran clásico, tenemos que admitir que la guerra moderna se desarrolla en ámbitos muy distintos de los del siglo XIX e incluso del XX, y es en función de estas nuevas características que se requiere conocer los nuevos espacios y atributos de los conflictos que se libran al desplazarse las guerra entre Estados nacionales a los enfrentamientos que hoy se derivan de la confrontación asimétrica del Estado frente a actores

1. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Iztapalapa. Correo electrónico: gavg@xanum.uam.mx.
2. Clausewitz, Karl von (2006), *De la guerra*, México, Colofón, pp. 9–62.

no estatales, como sería el caso del crimen organizado, propios del siglo XXI; para ello es indispensable:

1. Proceder al análisis de un conflicto asimétrico entre el Estado y las fracciones de la delincuencia organizada, que supone primero ubicar en la historia sí han existido guerras de esta naturaleza y bajo qué condiciones fue posible darles tanto una resolución política, como una militar. En este recorrido encuentro dos casos en periodos distantes: para el caso de Oriente tomaré como referencia a los ninjas en el Japón antiguo, y para el caso de Occidente lo que nos narra Maquiavelo en *El Príncipe*, refiriéndose a los *condottieri*. En ambos casos hay varias constantes: debilidad del poder nacional, pues es un momento cuando los Estados están profundamente débiles y divididos por la existencia de pugnas entre las élites, lo que conduce a la exigencia de tener que auxiliarse mediante una alianza con soldados de fortuna para dirimir sus conflictos, lo que coloca a las posibles Fuerzas Armadas propias en condición de profunda debilidad o inexistencia, frente a estos actores que se ponen al servicio del mejor postor y que en más de una ocasión terminan trabajando para sí, sin asumir jamás la dirección del Estado, pues no está en su propósito gobernar, lo que los sacaría de su profesión de mercenarios, y desde su zona de confort llevan a prolongar el conflicto hasta que los recursos de ambos contendientes en el tiempo se agotan.
2. La segunda visión es enfocar estos conflictos en una dimensión que permita apreciarlos desde dos ángulos distintos: el de las instituciones que se ven impedidas en su actuar para el cumplimiento de sus fines frente a los intereses de quienes desempeñan sus responsabilidades, y que no son otros que los miembros de la clase política y militar, cuyos intereses objetivos no necesariamente coinciden con los que están establecidos en el marco institucional, pues su temporalidad los lleva a la inmediatez de la corrupción, lo cual facilita la actuación de los criminales que posibilitan, mediante la penetración en los espacios de la sociedad, sus propósitos, y que encuentran la condición de oportunidad para imponerse sobre el marco de la legalidad y hallan vías de control social a través de sus organizaciones ilegales.
3. La tercera visión es la reacción de las instituciones, y en especial del Estado, cuando han sido penetradas por estos grupos crimi-

nales que operan bajo una lógica de mercado, pues se constituyen en una oferta frente a una demanda real del producto o servicio que ofertan. Además de que tienen capacidad de fuego; operan en el marco internacional, por lo que rebasan los límites de la soberanía del Estado nación; poseen enormes recursos económicos, medios de transportación y movilidad, además de que las fracciones están en constante circulación, desde directivos hasta personal operativo, lo que hace muy difícil el trabajo de penetración del Estado hacia estos grupos mediante sus órganos de inteligencia, lo que no puede decirse de ellos, pues es evidente que han logrado penetrar las instituciones del Estado y corromper a las fracciones de la burocracia política, militar y policiaca. Todo esto es parte de la particularidad de este conflicto frente a los otros que se han dado en la historia.

4. El cuarto factor que será indispensable desarrollar es saber quién y bajo qué condiciones inició esta guerra asimétrica que declaró Felipe Calderón y que continúa hasta este momento, en el que ya se llevan doce años que han cubierto de sangre al país, con un costo de vidas que rebasa los cien mil cadáveres, además de miles de desaparecidos, acompañado de una alto costo económico frente a magros resultados. En este sentido, hay que plantear: ¿quién eligió el momento para iniciar esta lucha?; ¿por qué se careció de doctrina que la guiara?; ¿por qué no se planteó la duración y la magnitud del conflicto que se iba a desatar?; ¿cuál era la posibilidad real de vencer al enemigo?; ¿por qué no se depuraron las fuerzas estatales para evitar que fueran penetradas?; ¿que opciones se tuvieron como vías alternas y sobre la base de qué información se produjo esta declaración de guerra? La respuesta a estas preguntas, sin duda, permitiría al menos reconocer el marco de responsabilidades propias de los actores y los alcances reales de las instituciones. Todo lo anterior llevará a una pregunta final en términos de seguridad nacional: ¿cuál ha sido el interés nacional que se ha defendido: el de los Estados Unidos o el de México?

Los conflictos asimétricos entre Estados y actores no estatales en la historia

Si nos remontamos en el tiempo hacia el siglo VI de nuestra era en el Japón, las ideas de Sun Tzu llegan con el nombre de Sonshi, y derivaría de su doctrina militar el arte del movimiento furtivo conocido como *ninjutsu*, del cual se desprenden los guerreros invisibles conocidos como ninjas . Estos guerreros crearon una tradición secreta que partía de los jefes llamados *jonin* quien establecía como enlaces a los *chunin* y dejaba la fase operativa en los *genin* . Los ninjas eran mercenarios despiadados, odiados y temidos por los Ejércitos y la población, capaces de ocultarse como nativos, ser agentes dobles y de penetrar al Ejército enemigo como soldados; de introducirse en las fortalezas "inexpugnables" en medio de la noche para consumar misiones; de supervisar a otros ninjas, e incluso de sacrificar a sus elementos si no eran confiables.

Las acciones de los ninjas se fundaban en el mito de que eran invisibles; de realizar proezas inimaginables; de ser capaces de escapar de las situaciones más difíciles; de desatarse a pesar de los nudos de las cuerdas; de pasar inadvertidos por los caminos; de cambiar de ropa y personalidad a la vuelta de la esquina; de extender rumores entre las filas de los soldados; de supuestamente poder volar; estas afirmaciones jamás fueron desmentidas por ellos, que con ellas alentaron sus mitos y leyendas en torno a su figura, por lo que al mencionar su nombre hasta los más valerosos guerreros se llenaban de temor.

Estas ventajas sobre el enemigo tenían que tener un fundamento real, que comenzaba con el seguimiento de la formación que la tradición familiar les daba desde pequeños, y que se sustentaba en los secretos de su preparación. Esta educación pasaba de padres a hijos y se iniciaba desde pequeños, sin importar si era hombre o mujer. Dicha preparación iba desde su dieta hasta la doctrina táctico-estratégica, pasando por el desarrollo de las extremidades para potenciar y flexibilizar su uso. Las manos eran instrumento y herramienta, buscando desde la destreza y la precisión garantizar su uso adecuado para enfrentar las más diversas situaciones.

Además las piernas eran base para marcar los ritmos en diez formas de caminar para regular el avance o la huida; los ojos eran

potenciados para acostumbrarse a la oscuridad, complementados por el oído, que distinguía por su sonido los objetos y posibilitaba las acciones nocturnas, sin perder su capacidad de tener de referencia su entorno. A su vez, el tacto, el gusto y el olfato les permitían reconocer los componentes de un lugar y distinguirlos en la más completa penumbra. Una vez potenciados sus sentidos y las extremidades, estaba el uso de los elementos naturales y como emplearlos en su favor: el viento, la tormenta, el fuego, el agua, la tierra, la luz y la noche como elementos naturales, junto con los animales permitían conocer los escondites, la forma de deslizarse en el terreno y de sacar ventaja de la adversidad. Además había que aprender a superar los obstáculos impuestos por el hombre, como los fosos, las murallas o los techos, de los cuales el ninja podía estar suspendido con ventosas y, en todos los casos, sacar ventaja.

Además, el ninja conocía la posibilidad de obtener nitratos de su orina o de elementos naturales; usar cerbatanas bajo el agua, aprovechar los atardeceres para ir a contraluz y no ser advertido por el enemigo. Pero lo más importante era atenerse a los cuatro principios fundamentales:

a. Presentar lo aparente como real, que consistía en hacer creer al enemigo que tengo algo que en realidad no poseo.
b. Plantear lo aparente como oculto, de donde el enemigo supondrá que tengo una "carta" que él no conoce, de la cual echaré mano como factor de sorpresa.
c. Encubrir lo real dejándolo oculto, de forma tal que, si soy fuerte me presentaré como si fuera débil; si soy diestro, aparentaré que soy torpe, de forma que mi adversario no me tome en cuanta y pase inadvertido ante sus ojos.
d. Presentar lo real como aparente, que es el grado más alto del ardid, pues consiste en engañar con la verdad, de manera tal que lo real sea para el contrario aparente y la apariencia la vea como realidad.

Estos principios se basan en la no necesaria correspondencia entre pensar, decir y actuar, de donde derivamos varias lógicas: lo que el enemigo cree que haremos y lo que pensamos hacer; lo que nosotros creemos que hará el enemigo y lo que él piensa hacer. En este juego de engaños mutuos se producen las condiciones del enfrentamiento

y ello reclama de modo constante la modificación de las propuestas en el marco en que trascurren las acciones hasta determinar un vencedor. Estos principios de los ninjas son aplicables hoy en día, lo mismo a las unidades de élite que al terrorismo, que invariablemente utiliza cada vez más recursos inimaginables en sus acciones.

¿Cómo fueron combatidos los ninjas si su identidad estaba ligada a su familia y esta era secreta? Por su capacidad de ejecutar las acciones de modo impecable no dejaban huella y su personalidad era desconocida. Para develarlos se recurrió a un método de observación para captar sospechosos y después se les lanzaba una pedrada, si la evadían con habilidad estaban descubiertos, y por tanto eran ejecutados de inmediato. No dudo que habrán sacrificado a inocentes, pero finalmente quedaron exterminados.[3]

El mundo de los 'Condottieri' en Occidente

Si lo anterior fue válido para Oriente: ¿como se desarrolló la guerra entre actores no estatales y el embrión de los Estados en Occidente? El mejor momento histórico para ilustrarlo sería el de los *condottieri*, soldados de fortuna de la época renacentista, de quienes nos habla extensamente Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe*.

¿Quiénes fueron ellos?

> los condotieros, en italiano *condottieri*, fueron mercenarios al servicio de las ciudades Estado italianas desde finales de la Edad Media hasta mediados del siglo XVI. La palabra *condottiero* deriva de *condotta*, término que designaba al contrato entre el capitán de mercenarios y el gobierno que alquilaba sus servicios. Los condotieros consideraban la guerra como un verdadero arte. Sin embargo, sus intereses no eran siempre los mismos que los de los Estados a cuyo servicio estaban. Buscaban riqueza, fama y tierras para sí, y no estaban ligados por lazos patrióticos a la causa por la cual luchaban. Eran célebres por su falta de escrúpulos: podían cambiar de bando si encontraban un mejor postor antes o incluso durante la batalla. Conscientes de su poder, en ocasiones eran ellos los que imponían condiciones a sus supuestos patrones.[4]

3. Garduño Valero, Guillermo J. R. (1990), "Sobre la guerra, estrategia y organización" en *Organización y sociedad, el vínculo estratégico*, UAMI CSH, México, pp. 138 -144.
4. Consultar: https://es.wikipedia.org/wiki/Condotiero.

En materia de organización los *condottieri* manejaban este esquema de jerarquía como podemos ver en el cuadro I a continuación:

Cuadro I
Organización de los condottieri

Concepto	Alcances
Base de organización	Compañía
Mando	Capitán
Número de elementos	Desde un centenar hasta la agregación de otras unidades, se podía llegar a algunos millares
Armas	Infantería y caballería pesada, aun cuando podían desarrollar otras especialidades, como la artillería
Mecanismo de agregación	El capitán podía subcontratar a otras compañías de *condottieri*, de acuerdo con los requerimientos de la batalla
Carácter del contrato	Podía ser verbal o escrito, pero era asegurado generalmente con la firma de todos los componentes de la compañía
Mando	A pesar de la contratación, cada capitán mantenía el mando de su compañía, lo cual dificultaba tanto la lealtad al contratante como la unidad de mando y propósito
Lugares de origen	Los primeros fueron germanos, pero durante el siglo XIV fueron siendo cada vez más propios de la península Itálica, ya que tanto el Papado como las ciudades italianas se convirtieron en botín de las ambiciones de sus gobernantes; la Guardia Suiza sería hoy un resabio de ese pasado
Desaparición y causas	Al florecer los Estados europeos fuertes, con el descubrimiento de América se crearon los Ejércitos nacionales y con un armamento que desplegaba por tierra y mar, lo que hizo que las viejas armaduras y armas medievales terminaran siendo obsoletas, por lo que desaparecen en 1550

Fuente: Garduño Valero, Guillermo J. R. (1990), "Sobre la guerra, estrategia y organización", en *Organización y sociedad, el vínculo estratégico*, México, UAMI-CSH, pp. 138 -144.

Hemos abordado dos versiones de actores no estatales cuyas características son propias de los mercenarios; lo que encuentro en común en ellas, además de ser soldados de fortuna, es la carencia de fines propios más allá del beneficio personal, situación a la que

apunta Maquiavelo en *El Príncipe*, en particular el caso de Oliverotto de Fermo, un condottiero cruel y despiadado que fue capaz de asesinar a su contratante, el príncipe Juan de Fermo, quien quería deshacerse de su sobrino, y a ambos los asesinó para proclamarse príncipe de la ciudad, a partir de lo cual procedió con más crueldad con el pueblo, e incluso con sus propios hombres. De ahí que el florentino le dedique estas sabias palabras. "de aquí se deduce que el usurpador de un Estado debe procurar hacer todas las crueldades de una vez para no tener necesidad de repetirlas y poder, sin ellas, asegurarse de los hombres y ganarlos con beneficios".[5] No hacen falta más palabras, el poder debe estar al servicio de fines, o carece de sentido y por tanto de trascendencia.

Una idea central queda de manifiesto, poder y violencia son un binomio; la diferencia sustancial estriba en que si procede del marco de las instituciones es legítima, mientras que la que se ejerce por voluntad de sujetos hay que combatirla. Pero el dilema no queda ahí, pues es necesario preguntarse, ¿qué ocurre cuando las fuerzas delictivas se apoderan de las instituciones? Esto es algo más que pensar que los bárbaros harán la ley, pues, como vimos con los ninjas y los *condottieri*, todo poder opera solo en el presente, porque en pasado es nostalgia y en futuro especulación, el punto central es observar cuándo estas fuerzas se agoten en su lucha y el Estado debilitado se desintegre, mientras que los nuevos intereses se imponen para generar un nuevo sistema.

¿De dónde surgen las drogas?

El origen de las mafias del narcotráfico está ligado tanto a los movimientos sociales en sus consecuencias, como a las exigencias del poder político en México, y algo semejante pudiera decirse que ha ocurrido a escala mundial. Fue en la segunda mitad del siglo XIX cuando el armamento militar logró uno de sus más siniestros propósitos, matar en serie o dejar inválidos a cientos en una sola bata-

5. Maquiavelo, Nicolás (1969), *El príncipe*, Editorial Universitaria de la Universidad de Puerto Rico, Barcelona, pp. 277–278.

lla. Tal vez el hecho más significativo lo constituyó la invención de la ametralladora, que logró efectos devastadores, pero no menos importante fue el cilindro de repetición del revólver, o la importancia de la distancia de alcance de los rifles, todo ello contribuyó a empapar de sangre los campos de batalla, pues a distancia se podían alcanzar objetivos humanos, perfeccionando el alcance de las armas e incluso en la movilidad del objetivo.

Curiosamente, el desarrollo del armamento no coincidió con el desarrollo de la cirugía y la posibilidad de combatir las infecciones, pues solo se tenía el conocimiento de las sulfas. En este panorama las gangrenas eran típicas y la solución inmediata no podía ser otra que la amputación de los miembros afectados; por ello se reclamaban anestésicos, y la morfina, opiáceo derivado de la amapola, resulto ser eficaz tanto para las operaciones como para los enfermos en gravedad extrema para calmar los intensos dolores de sus heridas.

Las drogas fueron perfeccionándose en el ámbito militar, y las aventuras militares de las potencias imperialistas vieron en ellas la posibilidad de derivar de la hoja de coca la síntesis de la cocaína, además del uso que les dieron los ingleses y norteamericanos en China, cuando, mediante el opio, envilecieron a la clase en el poder y lograron arrebatar la riqueza de sus herederos a cambio de los placeres, lo que derivó en la Guerra del Opio, pues incluso el emperador estaba involucrado en estas adicciones.

El proceso de la conformación de las mafias apoyadas por militares en México

Con la revolución, en México la marihuana invade a los Ejércitos populares, lo que resulta comprensible ante un Ejército sin experiencia que libró batallas en seguimiento de caudillos. De hecho, no podemos entender batallas tan importantes de Villa, como la toma de Zacatecas y la batalla de Celaya, sin este estímulo, en el primer caso porque para destrozar al Ejército Federal atrincherado en el cerro de la Bufa era necesario subir a caballo la montaña y llegar hasta la línea de ametralladoras para lazarlas; los federales, a pesar de su rendición, fueron abatidos sin misericordia, sin permitir un paso de huida cuando pretendieron escapar rumbo al poblado de Guadalupe.

El caso de Celaya al año siguiente es no menos ominoso porque, a pesar de la recomendación del general Felipe Ángeles de que las cargas de caballería eran inadecuadas para los llanos del Bajío, Villa, con toda prepotencia, no lo escuchó y lanzó a sus Dorados a la muerte; Obregón, con menor número de hombres, ponderó la organización y la tecnología de guerra producto de la Primera Guerra Mundial, que avanzó desde los primeros meses. Para comenzar, valoró la importancia de las trincheras y de los fosos para contener a la caballería. Agrupó las ametralladoras de modo de hacerlas inexpugnables, por lo que no se pudo lanzar una sola . Supo contener las cargas de caballería, pues las trincheras resistieron, y ahí se rompieron las patas los caballos que corrían por la llanura y sin protección. Finalmente, Obregón se lanzó a la ofensiva y sepultó a la División del Norte; no solo dejó miles de muertos en el campo de batalla, sino que, por haberle volado los villistas en su huida el brazo con una granada, al despertar de la amputación ordenó el fusilamiento de oficiales, jefes y mandos prisioneros sin formación de juicio.

El triunfo del constitucionalismo significó la destrucción de los Ejércitos populares, pero no la consolidación de la paz, Carranza asciende como presidente de la Republica, y entre 1915 y 1919 entran en operación los esfuerzos para pacificar al país a partir de una opción militar. La primera fue contener la Expedición Punitiva que los Estados Unidos emprenden para capturar a Villa después de la destrucción de Columbus. La segunda es reducir la influencia de Zapata, que finalmente será asesinado en 1919. Por otra parte, construir una nueva Constitución para el país, lo que se consuma en 1917, más que como un pacto entre las facciones triunfadoras que como un pacto social. Pero la más importante, reestructurar el Ejército constitucionalista y transformarlo en un Ejército nacional, lo que suponía depurarlo y liberarlo de las facciones castrenses, para abrir paso a una aspiración de don Venustiano: la construcción de un régimen presidido por civiles.

A esta intención se opondrán los sonorenses encabezados por Obregón y secundados por Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, quienes encabezaron la revolución de Agua Prieta en el último año de gestión del presidente W. Wilson. Fue un momento en que, el 16 de enero de 1920, se ha promulgado la Enmienda XVIII constitucional en los Estados Unidos, conocida también como la Ley de la

Prohibición, impulsada por grupos sajones a través del movimiento de la Templanza, lo que marcará el surgimiento del mercado negro de alcohol y el surgimiento en consecuencia de la mafia para cubrir la demanda ilegal con altos precios.

Coincidiendo con el ascenso de la mafia entra a la presidencia el republicano Warren Harding, representante de sectores conservadores, pero dispuestos a corromperse en torno a la mafia emergente. Fue a la sombra de este bribón que los negocios negros se consolidan y ofrecen, además del alcohol, los complementos de prostitución, cigarrillos y juegos de azar, la rama del placer al servicio de los hipócritas adinerados y de las clases medias pudientes. Curiosamente, cuando los vínculos con los negocios sucios comienzan a ser investigados por el Senado, el presidente muere, el 2 de agosto de 1923, y asciende el vicepresidente Coolidge, quien permanecerá en la Casa Blanca hasta 1929, pero en la misma línea de corrupción.

En este periodo se inicia una red de crimen organizado que comprenderá primero la frontera México-Estados Unidos, donde, a partir del general Abelardo Lujan Rodríguez, sonorense, se articula una organización crimina que penetrará no solo al Ejército, sino también al jefe máximo, Plutarco Elías Calles, y terminará por llegar a la presidencia de la Republica, mediante la figura de Abelardo L. Rodríguez.

El negocio de las drogas lo iniciaron "Bugsy" Siegel y Virginia Hill entre sus grandes negocios en México, protegidos por presidentes como Abelardo L. Rodríguez, quien fue socio de estos negocios desde finales de los años veinte y en donde se cultivaban grandes cantidades de amapola por los chinos expulsados de Estados Unidos después de que construyeron el ferrocarril en ese país. Una parte era llevada a San Diego para los fumadores de opio de California, y también se consideraba para grupos selectos de artistas y la gente rica de las altas esferas californianas.[6]

Virginia Hill vivió en México varios años y fue, hasta el periodo de Miguel Alemán, parte del *jet set* de Acapulco y Tijuana, pero al

6. Astorga, Luis (2003), *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, pp. 44- 82. Consultar también Padilla Ordoñez, Luis Martin (2017), *Delitos contra la salud en Sinaloa, 1920-1958. Génesis regional del combate a las drogas por el Estado*, tesis para obtener el grado de doctor en Humanidades Historia, UAMI.

concluir la II Guerra Mundial se tuvieron que redefinir los acuerdos con la mafia, lo que terminó con un acuerdo con el gobierno de Truman, al que acusó Virginia de complicidad en actividades ilegales; hubo desistimiento de acusación y se le permitió salir llevando consigo miles de dólares del hotel Flamingo en el ocaso de "Bugsy" Siegel; ella, para protegerse, tenía además información oculta vital sobre la mafia, todo esto en los años 40. En efecto, ella pasó sus últimos años entre Tijuana y París y, aunque algunos afirman que era la jefa de la mafia, lo cierto es que murió huyendo de los capos por el desfalco de su examante Bugsy Siegel durante la construcción y los malos años que tuvo al principio el hotel Flamingos Plaza de las Vegas.

Pero el negocio de los generales mexicanos que les permitió enormes ganancia fue el contrabando de alcohol y el convertir la frontera del lado mexicano en el centro de casinos, jai-alai, hipódromo y galgódromo para juegos y apuestas y, lo más solicitado, casas de prostitución, con la creación de un corredor que se extendía desde Tijuana a Matamoros. Todo esto era posible al amparo de los jefes de guarniciones militares, con los cuales se satisfizo la demanda desde California a Texas. Estos negocios encontraron su límite al momento en que F. D. Roosevelt llega al poder, en 1932, se deroga la ley de la prohibición y se llega al acuerdo con la mafia que asignaba a esta nuevos territorios en las Vegas, Miami y La Habana, lo cual durará hasta el ascenso de Cárdenas al poder, en 1934, cuando se reclama la depuración del Ejército, y con ello la necesidad de sacar de la dirección soterrada del país a Calles, conflicto que se resolverá en 1936, con su expulsión. Ilustramos este contexto con el cuadro II.

De las reseñas anteriores pueden derivarse las siguientes observaciones:

- El narcotráfico surge desde la entraña misma del poder, por lo tanto no es ajeno a él.
- El narcotráfico utilizó primero el territorio nacional como mecanismo de entrada a los Estados Unidos, lo que implicaba la complicidad de muchos de los gobernadores civiles o militares de la frontera norte.
- En una segunda fase el territorio nacional se utiliza para el cultivo de enervantes, en particular en las tierras agrícolas del noroeste, como es el caso de Sinaloa.

Cuadro II
Personajes militares vinculados al narcotráfico 1913- 2013

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
General Esteban Cantú (1881-1966) Neoleonés egresado del H. Colegio Militar fue enviado en 1911 a combatir al magonismo en Baja California. Siendo mayor en 1913, al producirse el cuartelazo se adhirió a Huerta, por lo que fue ascendido a coronel. Por su posición geográfica demasiado alejada del centro, pudo mantener un doble juego con los revolucionarios y, después de 1914, entre convencionistas y constitucionalistas, lo que le permitió ocupar la gubernatura del territorio que gobernó de 1916 a 1920. Al triunfo de la revolución de Agua Prieta fue obligado a entregar el poder por Obregón y se exilió en Los Ángeles; volvió años después, hasta morir en Mexicali.	Es importante recordar la xenofobia del magonismo contra la migración china. Sin embargo, Cantú fue una figura que, al combatirlo, terminó asociado a la mafia con el chino Patricio Hong, quien introducía el opio procedente de China desde el puerto de Ensenada, y a través de redes se enviaba al estado de California. En esta relación Cantú obtendrá su fortuna y al mismo tiempo se convertirá en adicto.
General Rodrigo Quevedo Moreno 1889-1967 Nacido en Casas Grandes, Chihuahua, participó junto con su familia en la revolución, primero a las órdenes de Pascual Orozco, a favor de Madero, y más tarde contra él. Fue huertista, lo que le valió el ascenso a coronel; después sería adepto a Francisco Murguía y, al fracasar este en 1923 en su revuelta, lucharía al lado de Juan Andrew Almazán en 1929 contra el escobarismo. Gobernador de Chihuahua en 1935. En 1938 fue arrestado por su vinculación con el asesinato de un político local. Finalmente sería senador en el periodo 1958 .	De acuerdo con fuentes norteamericanas el general Quevedo estuvo vinculado al tráfico de morfina y cocaína en la frontera de Ciudad Juárez, y varios de sus parientes dijeron estar asociados al negocio ilícito, que además incluía redes de prostitución. Nunca fue juzgado por estos cargos, ni tampoco por el asesinato que se le atribuyó.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
General Abelardo Lujan Rodríguez 1889-1967 Nacido en Guaymas, Sonora, se unió a la revolución en 1913; descendiente de una familia de Durango que se arruinó antes de la revolución, sería con el ascenso de los sonorenses, después de 1920, una figura acaudalada, y de 1923 a 1930 ejerció la gubernatura de Baja California. Más tarde se le abrirían las puertas durante el maximato, como secretario de Guerra y Marina en 1932, y a raíz de la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio sería designado presidente interino de México, para concluir su mandato en 1934. En el periodo de Manuel Ávila Camacho fue nombrado comandante de la zona militar del Golfo en 1942, y durante el alemanismo fue gobernador de Sonora, cargo al que renunció por motivos de salud en 1948, después ocuparía, en el periodo de López Mateos, el Consejo Consultivo de Pesca. Al tiempo, era un próspero inversionista en cemento, pesca, vinos y otros negocios.	Este es un personaje clave, en la medida en que ya en 1920 tiene el monopolio pesquero de Guaymas, poco tiempo después será la figura que encabezará la fracción del noroeste al asesinato de Obregón, lo que le permitirá ascender con Calles. Su doble papel como industrial inversionista y militar lo llevará a penetrar no solo en los negocios lícitos, pues en su tiempo en Baja California esta figura abrirá los casinos por los cuales fluirán los dólares que requieren las nuevas figuras públicas derivadas de la revolución. Su ascenso a la presidencia no es casual; recuérdese que Obregón fue asesinado con más de trece tiros de diferentes calibres, y se supone que la mafia de La Habana envió a los gatilleros, y que José de León Toral quedó como chivo expiatorio. Durante el cardenismo se prohibieron los casinos, situación que afectó a sus negocios, pero en el siguiente periodo se abrieron las apuestas a través del hipódromo y galgódromo de Agua Caliente, en Tijuana. En cuanto a sus vínculos con el narcotráfico, estos no parecen claros, pero en más de una ocasión es visible que amigos de él se dedicaban a este negocio, aunque nunca se vinculó directamente.
Coronel Carlos I. Serrano No se tienen más antecedentes sobre esta figura que su estrecha amistad con el presidente de la República Miguel Alemán, quien lo hizo senador por el Distrito Federal durante su periodo de gobierno y líder del Senado. Solo se encuentra su nombre dentro del comité central del partido oficial en 1939 como secretario de finanzas durante la presidencia del general Jara, situación comprensible, pues en esa época era Miguel Alemán el líder de los gobernadores que llevarían a Manuel Ávila Camacho a la presidencia	En esta figura se dan cita dos líneas de primera importancia, la primera vinculada con la formación de la Dirección Federal de Seguridad de la cual él es el autor intelectual, y sus vínculos con el narcotráfico donde destaca el caso del Cadillac con 63 latas de opio. Serrano estuvo vinculado a esta situación por ser el dueño del auto donde se descubrió la droga, lo que puso en riesgo en junio de 1946 las relaciones entre México y Estados Unidos, pues se llegaron a establecer vínculos entre organizaciones criminales y el propio presidente

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
General Pablo Macías Valenzuela 1891-1975 Originario del Fuerte, Sinaloa, se unió a la revolución con Obregón en 1912 y se mantuvo en esta corriente, lo que le valió ser enviado en 1922 como jefe de operaciones en Baja California y al año siguiente a su estado natal, por lo que continúo a favor del gobierno en la rebelión escobarista. Durante el cardenismo fue comandante militar de la zona militar de Ixtepec, Oaxaca, en 1937, año en el que alcanzó el grado de divisionario . Después sería comandante en las plazas de Hermosillo, Querétaro, Guadalajara y Monterrey. De 1940 a 1942 fue secretario de la Defensa Nacional, y de 1942 a 1944 comandante de la zona militar del Pacífico. De 1945 a 1950 gobernador de Sinaloa, por su amistad con el presidente Ávila Camacho. En los años de 1951 a 1956 estuvo en la zona militar número uno de la Ciudad de México. En 1973 se le otorgó la medalla Belisario Domínguez, a pesar de la protesta de quienes lo acusaban del asesinato del gobernador de Sinaloa, coronel Rodolfo T. Loaiza en 1944.	Durante su periodo como gobernador fue acusado por la prensa nacional de estar coludido con los cultivadores de adormidera y ser, por tanto, parte de las mafias, y estar involucrado desde administraciones anteriores; sin embargo el apoyo del presidente Miguel Alemán fue suficiente para apagar las críticas. Al mismo tiempo, el hecho de ser considerado como el autor intelectual del asesinato de su antecesor lo marcó de por vida, aun cuando sobrevivió exitosamente, pese a que se lo vinculó con el asesino material apodado El Gitano.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
Coronel Marcelino Iñurreta 1901-(¿?) Tabasqueño, estudió en la Escuela Nacional Preparatoria. Se inscribió en el H. Colegio Militar, pero lo dejó para unirse a figuras de la revolución como ayudante de Obregón, lo que lo llevaría a ser capitán primero, experto tirador y agente confidencial de la milicia; ello lo llevaría a ocupar el cargo de subdirector de la policía judicial militar, más tarde asesor en materia de salud pública vinculado a actividades contra el narcotráfico, pagador de la dirección de policía y tránsito del DDF, diputado federal suplente en la legislatura 1943-46. Pasó a titular por el desafuero de Carlos Madrazo. Primer director de la Dirección Federal de Seguridad de 1946 a 1952, y de 1952 a 1958 senador por Tabasco. Llegaría al grado de general de brigada.	Este sujeto cubrió un amplio periodo como agente y se lo vincula con el coronel Carlos I. Serrano, quien, al parecer lo relaciona con el presidente Alemán, lo que permite entender su ascenso político como diputado federal y como primer jefe de inteligencia, además de cubrirle las espaldas al dejarlo como senador en el periodo de Ruiz Cortines que desarticuló el equipo de su antecesor. Durante su periodo en la DFS se produjeron hechos como el del Cadillac con opio, que involucraba a Juan Ramón Gurrola, el segundo jefe de la dirección, lo que muestra las redes de corrupción que se tejieron en derredor del mandatario, dentro de las que se destaca el narcotráfico, del cual se beneficiaron
General Juan Felipe Rico Islas 1890-(¿?) Nació en el D.F. Fue cadete del H. Colegio Militar y se graduó como subteniente en 1907, inspector en el Ejército, combatió a Félix Díaz en 1912, sirvió al Ejército de 1914 a 1920 y se retiró como coronel, volvió al servicio activo para combatir al escobarismo, lo que le valió en 1937 ser comandante de la guarnición de Ciudad Juárez; para 1942 alcanzó el grado de divisionario. Fue gobernador de Baja California Norte de 1944 a 1946, y después sería designado comandante de esa zona militar.	Durante su periodo como gobernador celebró acuerdos con los norteamericanos en torno al combate al narcotráfico; sin embargo, durante su periodo fue acusado en más de una ocasión de estar involucrado, sobre todo con los generales Pablo Macías Valenzuela y Abelardo Luján Rodríguez, lo que él negó de manera rotunda, pero jamás fue acusado de manera formal, por lo que concluyó su periodo y se mantuvo todavía en 1946 como comandante de zona.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
General y doctor Gustavo Baz de Prada 1894-1987 Mexiquense, estudió en la Escuela Médico Militar y concluyó en la Escuela de Medicina de la UNAM; hizo estudios de posgrado en Estados Unidos y Europa. En 1914 se unió a los zapatistas y fue gobernador interino del estado de México en 1918 y recibió el grado de general. Fue director de la Escuela Médico Militar, 1936-1939; rector de la UNAM, 1939-1940 jefe del departamento de Salubridad; 1940-1946; director del hospital de Jesús; gobernador del estado de México, 1957-1963, y senador por el estado de México, 1976-1982.	Durante su gestión en Salubridad se expidió el decreto contra la tenencia y el tráfico de drogas, sin prohibir su cultivo; en esta situación, aun cuando correspondía a salubridad el control de enervantes, se careció de una estricta vigilancia sanitaria, por lo que no hubo control en este periodo pero por omisión y falta de recursos para su combate.
General y doctor José Siurob Ramírez 1886-1965 Natural de Queretano, médico egresado de la UNAM en 1912, diputado constituyente por Guanajuato, varias veces diputado por Querétaro, participó en la campaña de Madero, gobernador constitucionalista de Querétaro, 1914-1915, Guanajuato, 1915-1916, y durante el maximato gobernador de Quintana Roo, 1928-1931; director de Sanidad Militar, 1934-1935. Jefe del Departamento de Salubridad 1935-1938; regente del DDF, 1938-1939. Por estar con la revolución, alcanzó el grado de general brigadier, y en 1945 el de divisionario, inspector general del Ejército y comandante de la zona militar de Querétaro.	Lo más destacado de su gestión consistió en una propuesta de regulación del paciente drogadicto, a lo cual se opusieron los norteamericanos. La participación en el combate a las drogas fue pobre, en la medida en que escaseaban los recursos, por lo que hizo propuestas al respecto que el ejecutivo no implementó. Nunca fue involucrado y es el primer antecedente de propuesta para pasar de al criminalización del uso de drogas a su planteamiento como problema de salud pública, que en mi concepto es donde debieran estar ubicadas estas adicciones.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
En 1996 el presidente Ernesto Zedillo designó al general Jesús Gutiérrez Rebollo, entonces jefe de la v Región Militar con sede en Jalisco, director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. El 6 de febrero de 1997 se difundieron grabaciones en las que supuestamente Gutiérrez y Amado Carrillo Fuentes —líder del cártel de Juárez— hablaban de los pagos que el capo le hacía al general a cambio de no estorbar sus actividades. También aparecieron fotografías donde se veían juntos y presuntas pruebas de que el departamento del militar había sido propiedad del narcotraficante.	A Gutiérrez Rebollo le fueron dictadas dos sentencias: a 40 años de prisión por delitos contra la salud en la modalidad de fomento de la transportación de cocaína, violación de la ley federal contra la delincuencia organizada y cohecho, y a 31 años, diez meses y quince días de prisión por acopio de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y su transportación. En febrero de 1997 fue encarcelado en la prisión federal de alta seguridad en Almoloya de Juárez (hoy del Altiplano), y luego trasladado al penal federal de Tepic. Ahí su salud mermó, por lo que en abril de 2011 fue remitido al Hospital Central Militar en el Distrito Federal, donde permaneció, aunque un tribunal unitario falló en su favor para que cumpliera el resto de la condena en su domicilio. Murió en prisión y se pretendió exculparlo *post mortem*.
Discípulo de Gutiérrez Rebollo e integrante de la Brigada Blanca que asoló Guerrero en los setenta y ochenta en su lucha contra la guerrilla, el brigadier **Alfredo Navarro Lara** fue vinculado con la organización de los Arellano Félix y detenido el 17 de marzo de 1997, acusado de cohecho, asociación delictuosa y delitos contra la salud. En la causa auxiliar 18/97 se refiere que Navarro Lara fue denunciado por el delegado de la PGR en Baja California, José Luis Chávez García, después de que a nombre de los Arellano Félix le ofreció un millón de dólares mensuales por permitir el tráfico de droga en la entidad.	El general Navarro permaneció en Almoloya hasta el 12 de octubre de 2004, cuando lo trasladaron al Penal Federal de Puente Grande, Jalisco.
El general **Jorge Maldonado Vega** fue detenido en enero de 1998, acusado de proteger las operaciones del cártel de Juárez, y sentenciado a 26 años de prisión por narcotráfico, lavado de dinero y delincuencia organizada.	El brigadier retirado ingresó el 24 de mayo siguiente al penal de La Palma (hoy del Altiplano), pero en septiembre de 2002 fue absuelto por falta de pruebas. Según las crónicas periodísticas, Maldonado Vega y Carrillo Fuentes departieron el 23 de abril de 1989 en el restaurante San Ángel Inn, durante el cumpleaños del militar.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
La Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM), dirigida por el general Rafael Macedo de la Concha, dio a conocer en septiembre de 2000 la detención de los generales **Francisco Quirós Hermosillo** y **Mario Acosta Chaparro**. Con una larga trayectoria en contrainsurgencia e inteligencia militar, ambos oficiales fueron relacionados en la indagatoria SC/003/99/E de la PGJM como presuntos responsables de brindar protección al cártel de Juárez.	El 1 de noviembre de 2002 un consejo de guerra declaró culpable a Quirós Hermosillo, quien fue degradado y condenado a dieciséis años de prisión. En 2005 un juez lo absolvió del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, pero permaneció preso por fomento del tráfico de drogas, y falleció el 19 de noviembre de 2006 en el Hospital Central Militar. Fue reivindicado *post mortem*.
La participación de **Mario Arturo Acosta Chaparro** en el combate contra la guerrilla en Guerrero durante los setenta le valió su ascenso a mayor de infantería. A finales de los ochenta llegó a general brigadier. En octubre de 2000, cuando ya estaba por retirarse, Acosta Chaparro fue acusado con el general Quirós Hermosillo de proteger al cártel de Juárez, basado en las declaraciones del testigo protegido Gustavo Tarín. Le fue retirado el grado de general y el 1 de noviembre de 2002 recibió la sentencia de dieciséis años y medio de prisión. En 2005 un tribunal federal ordenó que se repusiera el juicio por supuestas fallas en el procedimiento y la poca credibilidad de los testigos. En 2006 un juez desestimó los cargos contenidos en 123 denuncias interpuestas contra él y Quirós Hermosillo por la detención ilegal, tortura y desaparición de más de veinte campesinos guerrerenses. El 29 de junio de 2007, ya en el sexenio de Calderón, un juez anuló la sentencia del consejo de guerra.	Acosta Chaparro colaboró en el gobierno de Calderón como consultor de seguridad. Fue objeto de un atentado el 18 de mayo de 2010, cuando empezaba a indagar el secuestro de Diego Fernández de Cevallos, y se reincorporó a ese trabajo a finales de ese año. El 20 de abril de 2012, cuando esa administración preparaba su salida con un gran golpe contra la narcomilicia, Acosta fue asesinado en el Distrito Federal. Después de 40 años en el Ejército, el general Ricardo Martínez Perea fue sentenciado a quince años de prisión por delitos contra la salud, acusado de proteger al cártel del Golfo sobre la base de un testimonio anónimo que no se comprobó durante el Consejo de Guerra. En 2001 fue recluido en la prisión del Campo Militar Número Uno; en 2009 lo trasladaron a un penal de Tepic, y en enero pasado al penal federal de las Islas Marías. En el año de 2012, en plena efervescencia por conocer quién sería el nuevo secretario de la Defensa, Acosta chaparro fue asesinado, sin que jamás se conociera al asesino. Durante la época de la guerrilla, gracias a su capacidad negociadora, logró que fracciones de los narcos marihuaneros rompieran con la guerrilla de Lucio Cabañas y de esta forma lograran liquidar el movimiento.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
El 30 de enero de 2012 fue detenido el general brigadier **Juan Manuel Barragán** porque unos militares presos declararon a la PGJM que se confabuló con el general Alfredo Navarro Lara para cometer actos delictivos. Pero el 6 de noviembre siguiente el Juzgado Segundo de Distrito en materia de Amparo del Distrito Federal le concedió protección por "vicios" de forma en la resolución del 24 de abril, en la que se le decretó auto de formal prisión. Así quedó cancelado el proceso relativo a la causa penal 164/2012, por sus presuntos vínculos con el cártel de Sinaloa.	Ahora enfrenta otro proceso por abuso de autoridad y traición a las Fuerzas Armadas, los que, por ser graves no alcanzan libertad bajo fianza.
El divisionario **Tomás Ángeles Dauahare** fue acusado en mayo de 2012, con los generales Roberto Dawe González y Rubén Pérez Ramírez, de proporcionar a la organización criminal de los hermanos Beltrán Leyva información sobre las acciones del gobierno federal en su contra. Requerida judicialmente por la defensa del general, la PGR admitió que las declaraciones de los "testigos protegidos colaboradores" Jennifer (el abogado Roberto López Nájera y Mateo (el narco) Sergio Villarreal Barragán, El Grande, en las que se basó la acusación, no fueron corroboradas. Se debilitó también la denuncia anónima del 17 de marzo de 2010, que supuestamente se hizo vía telefónica a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO, hoy SEIDO), en el sentido de que generales y mayores colaboraban con los Beltrán Leyva.	La entonces procuradora Marisela Morales tuvo que desechar públicamente otra denuncia anónima que acusó a Ángeles de haber facilitado el narcomenudeo cuando fue director del Colegio Militar, entre 2000 y 2002. El pasado 17 de abril se ordenó su inmediata liberación. El punto central al parecer fue la aspiración a ser secretario de la SEDENA, lo que produjo esta acusación que después, con el nuevo régimen, seria desvanecida.

Perfil del personaje vinculado a las drogas	Observaciones
El general **Rubén Pérez Ramírez** fue jefe de la zona militar en Toluca hasta su detención en 2012, e incriminó a Dawe y Escorcia. Sin embargo, en su declaración ampliada señaló que el anterior titular de la Defensa, Guillermo Galván, se valió de miembros del Estado Mayor Presidencial, de la PGR y de la Unidad de Delitos contra Salud de la SIEDO para armar un caso contra Ángeles Dauahare, y que él fue intimidado para "cooperar".	Aunque se le prometió que saldría bien librado, Pérez Ramírez finalmente fue encarcelado bajo los mismos cargos. También se benefició del desistimiento de la PGR.

Fuente: Para la parte biográfica se utilizaron: Enrique Florescano (coord.), "Los protagonistas", en *Así fue la Revolución Mexicana*, México, Salvat, 1986, tomo 8; Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos mexicanos*, 1935-1985, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. En el caso de los vínculos con el narcotráfico, Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*. A partir del año 2000 consultar María Luisa Vivas, *Galería de generales inculpados y exculpados*, 9 de julio de 2013. Disponible en: Proceso.com.mx.

- Solo hemos señalado a las principales figuras que se vinculan con el Ejército, pero en modo alguno agotan la larga lista del personal político que ha servido a los propósitos de los traficantes de droga.
- La introducción de técnicas de cultivo modernas y del procesamiento comienza a partir de la década de los sesenta, lo que significó un crecimiento del mercado mundial de drogas y, sobre todo, nuevas organizaciones criminales para encontrar nuevas rutas de acceso al mercado norteamericano.

· El punto central es que los traficantes tuvieron que contar con varios elementos básicos en el ámbito federal: La complicidad de las procuradurías, la omisión de los agentes sanitarios, el disimulo e incluso la participación del aparato de inteligencia del Estado, y la colaboración activa de unidades del Ejército que, sumados, hablan de la complicidad de niveles superiores, tanto de la Federación como de las entidades.
· En esta lucha no hay guerra permanente, pues todo proceso de conflicto violento tiene un periodo de auge y de término, no ha existido en toda la historia un conflicto que se mantenga de manera indefinida, pues terminaría con la ruina de ambos contendientes.
· En particular, sorprenden los casos de complicidad entre mandos militares y narcos y el sustento jurídico en el que se han apoyado sus juicios, lo cual muestra lo endeble de las acusaciones, la posibilidad siempre abierta de exculparlos y la coincidencia con vendettas en el caso de no permitir el paso a mando superior de SEDENA a ciertos generales.

Comportamiento de las Fuerzas Armadas a partir del pacto cívico militar

La presidencia civil en México se inicia en 1946 y representa por tanto el paso a un acuerdo donde las reglas de ejercicio del poder y del mandato se comenzaran a regular bajo nuevas pautas; la primera está en la Secretaría de la Defensa y el ámbito de la Armada de México, pues cada arma adquiere un perfil de autonomía relativa, pero manteniendo

la preferencia hacia el Ejército y subordinando al sector naciente bajo la denominación de Comando de la Fuerza Aérea.

El segundo acuerdo radica en la posibilidad de que las diferentes fracciones revolucionarias ocuparan la posición de secretario del ramo, teniendo como referencia que en el alemanismo asciende el general Gilberto R. Limón, de la fracción obregonista, ante las pugnas entre cardenistas y callistas. Con Adolfo Ruiz Cortines, debido al henriquismo, llegó la fracción callista para desplazarlos, y se impuso al general Matías Ramos Santos, por lo que al general Rodolfo Sánchez Taboada quedó al frente de Marina y muere en ejercicio del cargo. Adolfo López Mateos se decide por la fracción del noroeste, del general Abelardo Luján Rodríguez, y pone al frente a su lugarteniente, general Agustín Olachea Avilés. En el período de Gustavo Díaz Ordaz retorna la fracción cardenista henriquista con el general Marcelino García Barragán al frente de la SEDENA, y ahí concluye la circulación de las fracciones revolucionarias. Por ello, al ingresar Luis Echeverría manda a todos al retiro obligatorio, pero con la totalidad de sus haberes.

Después de esto la lógica de desplazamiento del alto mando de la Defensa ha sido por generaciones de ingreso al Heroico Colegio Militar, como se expone en el cuadro III:

CUADRO III

Secretaría de la Defensa Nacional 1970-2018

Presidente	Secretario	Generación, hechos de armas y arma de procedencia
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	Hermenegildo Cuenca Díaz (DEM) Fallecido	1920 Acompañó a Carranza rumbo a Tlaxcalaltongo Infantería
José López Portillo y Pacheco (1976-1982)	Félix Galván López (DEM) Fracción henriquista	1930 Participó en la operación contra la rebelión cedillista Caballería
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	Juan Arévalo Gardoqui (DEM) Fallecido	1940 Ninguna. Se inicia el Plan Cóndor Caballería

Presidente	Secretario	Generación, hechos de armas y arma de procedencia
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Antonio Riviello Bazán (DEM)	1942 Ninguna hasta 1994. EZLN Infantería
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Enrique Cervantes Aguirre (DEM) Egreso del H. Colegio Militar como oficial de artillería y al ascender a capitán se dio de alta en infantería. Fracción henriquista	1952 Subjefe de Estado Mayor de la 35 Zona Militar de Chilpancingo, de 1972 a 1974, que llevó a cabo el operativo contra Lucio Cabañas. Artillería-infantería
Vicente Fox Quezada (2000-2006)	Gerardo Clemente Ricardo Vega García (DEM)	1957 Ninguna, surgen los zetas separados del cártel del Golfo y se desintegran los sistemas de inteligencia del Estado Infantería
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)	Guillermo Galván Galván (DEM)	1959 Lucha antinarcotráfico Artillería
Enrique Peña Nieto (2012- 2018)	Salvador Cienfuegos Zepeda (DEM)	1964 Lucha antinarcotráfico Infantería.

Fuente: Guillermo J. R. Garduño Valero, *El Ejército mexicano, entre la guerra y la política*, 2008, UAMI-CSH, México, capítulo III.

En cuanto a la tercera condición, está el ámbito de sus espacios. Estos han sido el todopoderoso Estado Mayor Presidencial, los ámbitos de inteligencia, los espacios de dirección policiaca en puntos clave y el manejo del DIF a escala médica para los egresados de la Escuela Medico Militar, manteniendo un nivel de asesoría muy próxima al ámbito del Congreso entre otras posiciones, en virtud de que se han eliminado las posiciones de cuotas de gobernadores, diputados y senadores a las fuerzas castrenses a partir de Vicente Fox.

Las fracciones del narcotráfico durante los periodos sexenales

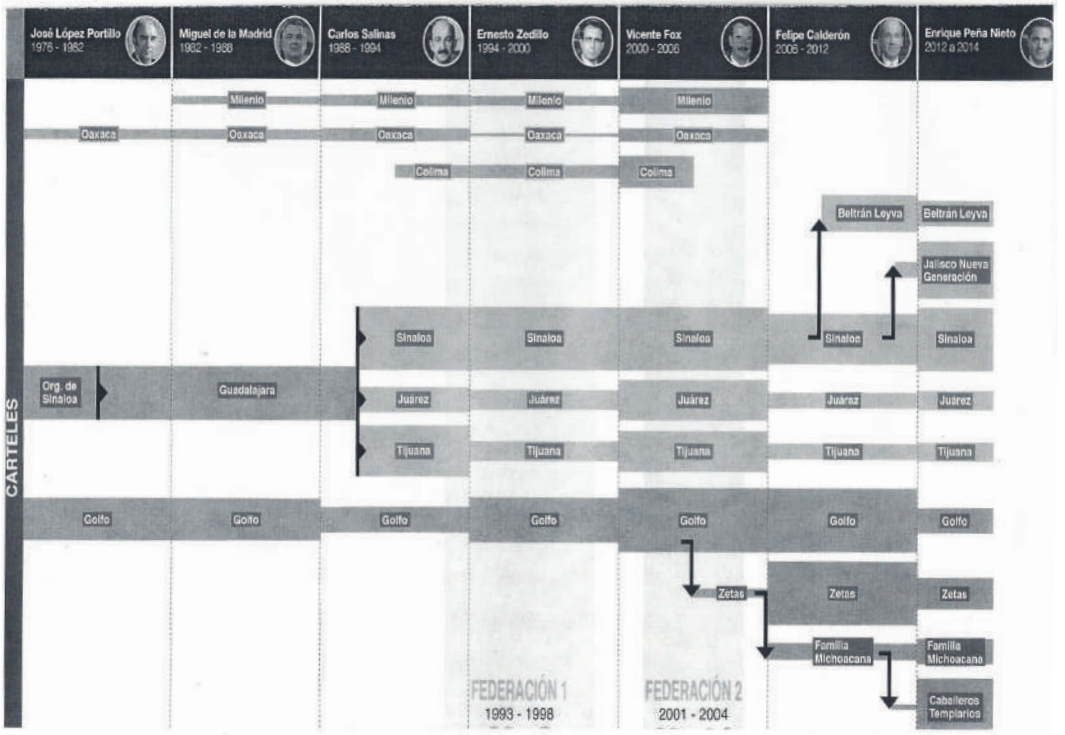
A partir del ascenso vertiginoso motivado por la era del petróleo en México, se abrió una etapa que lo hizo susceptible de convertirse en una plaza de primera importancia para el narcotráfico. Su proximidad a los Estados Unidos a través de su frontera común; su crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica que en ese momento imperaba; el desarrollo económico de la zona petrolera, que fue un detonador para la migración a esas regiones, y la tendencia al aumento del consumo y la exportación clandestina de la marihuana, que fueron factores que llevaron a constituir un mercado propicio para estas actividades delictivas.

En este sentido la tendencia que arroja el crecimiento de estas mafias está expuesta en el cuadro IV, donde podemos ver la tendencia a abrirse como abanico por parte de estas organizaciones, de modo semejante a una cabeza de hidra que, al cortar una de ellas, surgirían dos para sustituirla.

En este sentido, es evidente que las dos organizaciones primarias dedicadas al cultivo de la marihuana se verán rápidamente rebasadas por otras que comienzan a perfilarse, a las que se añaden los colimenses, pero para el inicio de Vicente Fox pierden presencia y sus gentes se suman a otras organizaciones con proyección internacional.

Hay, sin embargo, dos organizaciones que podemos decir son las que mayormente aportan al crimen organizado a escala internacional, y sería el grupo de Sinaloa, en especial el de Badiraguato, Sinaloa, que es el punto de partida con énfasis inicial en la marihuana. De entrada diremos los nombres de Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo (don Neto), Joaquín Guzmán Loera (el Chapo), Héctor Luis Palma Salazar (el Güero Palma), Juan José Esparagoza (el Azul), y Joaquín Gutiérrez, Ismael Zambada (el Mayo) y Miguel Ángel Rivera, personas que, de sicarios y comerciantes menores, fueron estructurados y proyectados a través del padrino Miguel Ángel Félix Gallardo. A su vez, no confundir el punto de origen con la idea de que estamos frente a un grupo compacto con ligas profundas de amistad; por el contrario, los mismos intereses que los impulsan los han obligado a los desplazamientos, al asesinato, a la delación y a ocupar sus espacios mediante la creación de nuevos

Cuadro iv
Tendencias al crecimiento de las organizaciones del narcotráfico



Fuente: https://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/.

cárteles en medio de una guerra continua y sin cuartel, lo que permite entender cómo se han derivado del mismo tronco las ramas de Guadalajara, Culiacán, Juárez y Tijuana.

El punto básico no podemos tampoco dejarlo aparte, pues está estructurado junto con el crecimiento y la diversificación de estas organizaciones, y es el apoyo político que los ha respaldado. En el caso de Sinaloa, tenemos ya desde la época de Díaz Ordaz la familia del entonces gobernador Leopoldo Sánchez Celis, quien sería el ejecutor real de graves acontecimientos, dentro de los que se destacan: la caída del rector de la UNAM, Ignacio Chávez; la salida del doctor Eli de Gortari de la Universidad Michoacana; de los grupos provocadores y enfermos de 1968 y posteriores que se apoderaron de universidades de Sinaloa, Puebla y Guerrero.

No de menor importancia sería Antonio Toledo Corro, el hombre que hizo crecer a Miguel Ángel Gallardo a la sombra de José López Portillo, quien creó la plataforma que después los vincularía con las mafias colombianas y creó el puente con Pablo Escobar Gaviria, quien entonces disponía de varias rutas para hacer llegar la droga a los Estados Unidos, vía Cuba, Haití y México; es ahí donde la exigencia de intereses rompe la unidad del grupo, y los sicarios mayores adquieren la potestad de formar sus propias familias, con lo que se amplía la oferta y se inicia la guerra de territorios. Curiosamente, habría que indagar en este mismo periodo la presencia de Arturo Durazo Moreno, cocainómano y jefe de la policía capitalina, y no de menor importancia, del hombre de inteligencia del periodo Javier García Paniagua, que sustituyó a Toledo Corro en Reforma Agraria, fue presidente del PRI y estaría en la antesala de la sucesión presidencial, solo que Reagan lo vetó.

El otro cártel es el del Golfo, con predominio desde Cancún hasta Matamoros, lo que supone una clara influencia de los Arellano Félix y de los miembros del juego organizado. Tuvo su mayor punto de apoyo durante el salinismo, con el procurador Ignacio Morales Lechuga hasta el enfrentamiento entre judiciales, narcos y Ejército. Además, consolidó su propia fuerza armada con la creación de los zetas, miembros de los GAFE (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales), a los que copto, y que eran parte del Ejército mexicano. Y hoy se desprenden de esta línea los caballeros templarios y la familia michoacana, debilitados pero no desaparecidos del escenario; es

visible el crecimiento de estas familias en el periodo del gobierno michoacano de Lázaro Cárdenas Batel, de donde aparecen los nombres de Nazario Moreno, el Chayo, y de Servando Gómez, la Tuta, el primero muerto en enfrentamiento con la Armada y el segundo preso en la actualidad, lo que representa que aun existiendo, falta un liderazgo unificador. En este momento el panorama está contenido entre estas opciones que se ilustran en el cuadro v, a continuación, para ver el control de entidades de la República:

Cuadro V
Número de estados de la República que controla cada cártel

	2014	2016
Jalisco Nueva Generación	9	8
Pacífico Sinaloa	6	7
Beltrán Leyva	6	6
Familia Michoacana	4	3
Cártel del Golfo	2	2
Templarios	9	1
Tijuana	1	1
Juárez	1	1
Zetas	6	1

Fuente: CENAPI, Centro Nacional de Planeación del Combate Contra las Drogas. Vide: *Animal político*.

El panorama actual no es menos crítico, está agravado por la sucesión presidencial; a partir de la promesa de la amnistía a estos grupos por parte de AMLO se ha desatado una violencia inusual que ha llevado hasta este momento a diecinueve candidatos asesinados y a mil candidatos de todos los partidos que han renunciado a sus candidaturas ante el temor de correr la misma suerte. Ello supone que estamos en medio de una guerra entre estas organizaciones, y serán ellas las que finalmente decidan cuál será la hegemónica en los próximos años.

La lógica del crimen organizado

Confieso que en un principio planteé como temática la idea común de hablar de la guerra de Calderón como vía para la militarización del conflicto; sin embargo, pensar de esta manera resulta demasiado simplista, pues supone considerar que el narcotráfico es un problema interno y que depende de una voluntad política, cuando el fenómeno se encuadra en un ámbito más amplio que lo determina, por lo que tenemos primero que desarrollar sus articulaciones y sus momentos.

Como hemos podido apreciar, el Ejército no ha sido ajeno al fenómeno durante más de un siglo, por lo que resulta ridículo decir que se va a militarizar el conflicto. El poder político ha sido la base que incubó a estas organizaciones y las condenó a una ilegalidad de prohibición para administrarlas, según la expresión de Vicente Fox, y generarles mecanismos de sucesión y de circulación de intereses en consonancia con la burocracia política en turno. Que las redes se mueven en espacios que abarcan el planeta, que no tienen preferencia por ideologías, partidos, grupos guerrilleros, tipo de régimen o actores políticos. Que el fenómeno se mueve transversalmente por estar dentro de la lógica del mercado, lo que favorece a estos grupos delictivos, pues el marco de referencia lo ofrece la idea de una sociedad que induce al consumo desmedido, por lo que crea la *propensión* a sustancias y prácticas adictivas como la cafeína, la nicotina, los juegos de azar, la sexualidad bajo formas de prostitución y toda practica susceptible de comercialización. La segunda fase de este proceso es la *inducción*, generalmente a cargo de algún miembro de la familia o que tenga acceso a la dinámica del hogar. La tercera fase es un momento crítico del sujeto para quedar preso en el sistema de adicciones del que deriva la exigencia de *evasión*. De esta forma el círculo se cierra al demandar el producto o la práctica, y frente a la demanda se constituye la oferta para satisfacerla, y de esto se encarga el crimen organizado.

En este sentido, la lógica del comportamiento del narcotráfico opera siguiendo este ciclo:

- Del narcotráfico se derivan otras conductas delictivas que amplían el radio de acción a las otras organizaciones criminales.

- El régimen político es una variable dependiente del crimen organizado a escala local.
- El fenómeno es global por parte de actores no estatales.
- Involucra actores estatales y de seguridad para garantizar su operación.
- Posee una lógica de mercado regida por la oferta para satisfacer la demanda.
- Esta fundado sobre adicciones permanentes, lo que garantiza su circulación y reproducción.
- No puede ser interrumpido el flujo de enervantes, pues, en caso de escasez crónica, en menos de 36 horas millones de personas entrarían de inmediato en estado de ansiedad, y el actual sistema de salud no podría atenderlas, por lo que la política ha sido de regulación y control de precios.
- Ningún producto adquiere tal magnitud de utilidad, pues bastan unos cuantos dólares de inversión para el trasiego de los cultivos, sumado a los precursores para el procesamiento del producto, al que se le suma la transportación, los procesos de distribución y menudeo hasta llegar al consumidor final. Una vez que se ha completado el ciclo, con una enorme utilidad que no puede obtenerse con ningún producto del mercado, se vincula el dinero con los órganos financieros que hacen su lavado. Se cierra así el ciclo, para reproducirlo y proyectarlo de manera ininterrumpida, pues el mercado del narcotráfico está hoy en expansión.
- Tienen capacidad de fuego e iniciativa.
- Hay lucha de cárteles por territorios y expansión.
- Hay desplazamientos constantes desde los mandos hasta los ejecutores de acciones.
- Hay una estratificación de actividades y, por tanto, del monto diferencial de utilidad para cada actividad. (Sembradío, procesamiento, transportación, distribución y lavado del dinero).
- Su desplazamiento y combate solo es posible mediante una acción coordinada y combinada de gobiernos e instituciones desde un enfoque global, no nacional.
- El cambio en la dirección del personal político representa para ellos solo un cambio en materia de acuerdos con las nuevas directivas estatales.

- Hay circulación de intereses y personal en el ámbito global del narcotráfico.
- El dinero no pertenece a los llamados capos, sino a la organización.
- La magnitud de la afectación social no solo es de los que están sometidos por adiciones, pues en la actualidad estas mafias presentan formas nuevas bajo modalidades desde la extorsión, juegos de apuesta, prostitución, pago de piso, asesinatos, huachicoleros, secuestros, tráfico humano, robacoches y control de poblaciones mediante amedrentamiento a través de halcones o vigías que operan en la modalidad de amedrentamiento de la población civil.
- Dentro de este esquema, al parecer, la DEA tiene como misión más importante la regulación de la entrada de drogas a territorio norteamericano, de modo de mantener estables los precios al menudeo y de no generar excedentes, los cuales deberán ser decomisados.
- Finalmente, el ciclo se reproduce en lo cotidiano, por la impunidad con que actúan estos grupos bajo la complicidad policiaca y judicial y la protección de grupos políticos.

Conclusiones: el límite sistémico del Estado mexicano

Michael Foucault, en una conversación con Noam Chomsky[7] que tuvo lugar en 1971, hizo un planteamiento sustancial cuando decía: la gente tiene la idea de que el Estado es el gobierno, tiene una idea vaga en torno a quién es el verdadero depositario del poder, y lo identifica con figuras como el presidente o los políticos, algunos parecen ir más a fondo cuando hablan del poder de las instituciones. Pero pocos identifican cuáles son las instituciones que en verdad toman decisiones, y en medio de este mar de confusión ponemos la atención en cuáles han sido las fuerzas que en verdad han movido nuestra historia, dónde encontramos a los verdaderos factores de poder.

7. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=A3JKd5z09f4; emitida en 1971.

Siguiendo a Pablo González Casanova,[8] en México hay cuatro factores reales de poder: los caciques y hombres fuertes regionales, la Iglesia, el Ejército y los empresarios. Pero podríamos hacer precisiones importantes para hoy en día: la primera es que el presidente de la República es una figura sexenal que encabeza la administración pública y se constituye en el líder de su partido, por lo que impacta en la clase política y busca someterla a la necesaria disciplina; sin embargo, su mandato es sexenal e improrrogable. En cuanto al periodo sexenal, en efecto dura seis años, pero no está enmarcado por su tiempo de gestión. La primera fase es la obtención de la candidatura, con lo cual hay que ligar las alianzas necesarias con los factores reales de poder. La segunda son los dos primeros años de gobierno, que supone echar a andar la administración, para lo cual deberá remover las fuerzas políticas anteriores, para que desde el tercer año la administración adquiera su propio sello con la elección intermedia y la elección de los nuevos gobernadores de acuerdo con el calendario electoral. Finalmente, le quedan unos cuantos meses del quinto año, no para elegir al sucesor, sino para pesar los factores, valorar a los contendientes y aportar un voto de calidad a quien ha de desplazarlo.

La diferencia con relación a los factores reales de poder es enorme, porque ellos se constituyen en la élite del poder y sus intereses van más allá de las personas, pues los que representan son de largo plazo y por tanto son factores permanentes de influencia que no pueden ser ignorados por la clase política, y quienes han pretendido hacerlo lo han pagado muy caro. En ese sentido, estamos hablando de grupos corporativos multinacionales, y en particular del ámbito financiero; de la alta jerarquía eclesiástica que operan a escala global; del alto mando militar; de los gobernadores de los estados y de los jefes de las organizaciones políticas sindicales que en realidad controlan a sus bases. Estos factores reales de poder se mueven con las tendencias de la economía mundial y de las regiones completas bajo su esfera de influencia, y controlan los periodos de auge y caída de la economía, por lo que son en realidad los verdaderos electores.

8. González Casanova, Pablo (1966), *La democracia en México*, México, Era.

Quedaría un factor oculto que es también parte del poder constituido, y son los poderes facticos, actores no estatales dentro de los cuales está la presencia del crimen organizado. En este sentido, no podemos ver esta estructura como algo ajeno, pues sería tanto como ignorar que miles de millones de dólares se incorporan y son sometidos a un riguroso "lavado" para ingresarlos a la economía formal, con lo cual el capital se nutre de excedentes y ganancias inimaginables con la abierta complicidad del poder constituido.

Esta es la diferencia entre Estado y gobierno, pues el primero es creación de los factores reales de poder para colocarla al servicio de sus intereses, mientras que el segundo ejecuta los ordenamientos y da forma a la gestión imprimiéndole sus rasgos, que son su estilo personal de gobernar. Según esta idea, la hegemonía corresponde a la élite, mientras el gobierno es un árbitro para crear el consenso. En este sentido, la frase de Jacob Burckhardt[9] adquiere todo su sentido para definir a la élite como "son todo aquello que nosotros no somos", mientras que, de acuerdo con Robert Michels,[10] en el juego de la clase política opera solo la lógica de aliado o enemigo, sin que estas definiciones sean permanentes, sino valoradas en el desarrollo en el tiempo y el espacio, pues el aliado de hoy puede ser el enemigo de mañana, y a la inversa.

Una vez que hemos reconocido el lugar de estos actores, podemos afirmar que ningún presidente ha llegado al margen de estas fuerzas, por lo que cabe reflexionar, entonces, ¿cuál ha sido el valor del voto ciudadano? Y la respuesta inmediata es que se ha convertido en un agente de legitimación de la selección que han hecho los que mandan, o, en el caso de la oposición, esta ha sido invariablemente resultado de una división entre las élites, y en esto vale la pena hacer un repaso: José Vasconcelos en 1929; Juan Andrew Almazán en 1940; Ezequiel Padilla en 1946; Miguel Henríquez Guzmán en 1952; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Manuel Clouthier en 1988; el asesinato del arzobispo Posadas Ocampo, Luis Donaldo Colosio y el surgimiento del EZLN, que terminaron afectando profundamente al Ejército y a los cacicazgos regionales del Sureste en

9. Mills, Wright (1960), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 11 y ss.
10. Michels, Robert (1969), *Los partidos políticos*, t. I, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 153–196.

1994. También el ascenso de Vicente Fox Quezada en el año 2000 y la lucha entre AMLO y Calderón del año 2006.

Los costos para el sistema político mexicano han sido diferenciados según el caso: Almazán y Henríquez Guzmán fueron premiados con concesiones para hacer contratos de obras públicas a través de Maximino Ávila Camacho, el hermano incómodo; Ezequiel Padilla y Diego Fernández de Cevallos con grandes concesiones para sus despachos de abogados; Cuauhtémoc Cárdenas y AMLO con un partido político como plataformas de sus tres candidaturas presidenciales y el gobierno de la Ciudad de México. Clouthier y Colosio fueron asesinados; Vasconcelos desterrado, y solo Vicente Fox triunfó electoralmente sin más proyecto que sacar al PRI de Los Pinos, dejándole el Congreso al PRI, redistribuyendo entre todos los partidos las gubernaturas, permitiendo que el poder y la autonomía de las regiones creciera y la unidad centrada en el Gobierno Federal disminuyera creando las condiciones de la actual ingobernanza

Ahora bien, estas han sido las reglas históricas que hasta este momento han operado; sin embargo, la coyuntura del presente aporta otros factores, y esto estriba en la nueva complejidad de los componentes del Estado en medio de una división de las élites y de un cambio en el panorama internacional que parece aproximarse a una guerra comercial que sin duda nos afectará. El punto más importante será la capacidad del sistema para asumirlo y reconocer el peso real de los actores y los intereses en juego, así como estimar el costo de los conflictos en medio de un mundo frágil donde la interdependencia genera afectación mutua.[11]

No podemos establecer la idea de quién va a predominar: si el Estado altamente penetrado y debilitado por los actores no estatales, o si el crimen organizado, que carece de un proyecto que muestre un quehacer político y una capacidad de actuación para resolver problemáticas sociales, porque su interés actual radica en su cuantiosa utilidad, de la cual participan los mismos factores reales de poder y el entorno financiero internacional. El punto central, por tanto, es concentrarse en dos factores esenciales: el destino de

11. Kant, Emmanuel (1996), *La paz perpetua*, México, Porrúa, colección Sepan cuantos 212, pp. 227-230.

las generaciones presentes y futuras que no podrán reproducirse y avanzar al infinito en un marco de adicciones, y el límite de un fenómeno que ya muestra en lo sistémico graves problemas de entropía, donde la concentración de la riqueza en unas cuantas manos ya es visible, la tendencia a la automatización es creciente, la descalificación con el desplazamiento de numerosos grupos sociales ha hecho presencia y la capacidad de control social sobre los fenómenos ha debilitado al Estado nacional.

Entender después de estas líneas por qué no hubo depuración de las fuerzas policiacas y militares, la carencia de una doctrina que vinculara esta tarea con una conciencia activa de la sociedad y, sobre todo, desestimar el costo social, político, militar, policiaco y económico de este conflicto que dura hasta el día de hoy, no consiste en declarar como único responsable al que la inició, sin exculpar con esto a Felipe Calderón, sino en entender la lógica en que está encerrada aún esta guerra.

Acudamos a la historia: los ninjas y los *condottieri* solo pudieron ser rebasados y combatidos bajo un nuevo modelo social donde ya no tuvieron cabida; de la misma manera, hoy se reclama un nuevo paradigma para su superación, y esta dirección supone que la solución global debe replantear el problema no desde un ángulo de prohibición, sino desde el de salud pública, que debe ir paralelo a los límites que hay que imponerle al capital en cuanto a su utilidad, y tiene que estimar las consecuencias de una sociedad que se irá polarizando cada vez más, donde el populismo será tan solo una ficción para las masas para beneficio exclusivo de una nueva casta presidida por los favoritos del caudillo, por lo que se requiere un Estado que abarque a la sociedad global como un todo, que es lo que debiera ser su foco central de atención.

Bibliografía

Astorga, Luis (2003), *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo.

Camp, Roderic Ai (1992), *Biografías de políticos mexicanos*, 1935-1985, México, Fondo de Cultura Económica.

Clausewitz, Karl von (2006), *De la guerra*, México, Colofón.

Florescano, Enrique (coord.) (1986), "Los protagonistas", en *Así fue la Revolución Mexicana*, t. 8, México, Salvat.

Garduño Valero, Guillermo J. R. (1990), "Sobre la guerra, estrategia y organización", en *Organización y sociedad, el vínculo estratégico*, México, UAMI-CSH.

——— (2008), *El Ejército mexicano, entre la guerra y la política*, México, UAMI-CSH.

González Casanova, Pablo (1966), *La democracia en México*, México, ERA.

Kant, Emmanuel (1996), *La paz perpetua*, colección Sepan Cuántos, 212, México, Porrúa.

Maquiavelo, Nicolás (1969), *El príncipe*, Barcelona, Editorial Universitaria de la Universidad de Puerto Rico.

Michels, Robert (1969), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.

Mills, Wright (1960), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

Padilla Ordoñez, Luis Martin (2017), *Delitos contra la salud en Sinaloa, 1920-1958. Génesis regional del combate a las drogas por el Estado*, tesis doctoral para obtener el grado de doctor en Humanidades – Historia, UAMI.

Consulta electrónica

CENAPI, Centro Nacional de Planeación del Combate Contra las Drogas. Vide *Animal Político*.

Vivas, María Luisa (2013), Galería de generales inculpados y exculpados, 9 de julio de 2013. Disponible en: proceso.com.mx.

https://es.wikipedia.org/wiki/Condotiero

https://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/

https://www.youtube.com/watch?v=A3JKd5z09f4 *transmitida en 1971. Foucault y Chomsky*

Parte III
La hegemonía regional de Estados Unidos

VII. El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina

Martha Patricia Solís Minor[1]

Introducción

En América Latina, desde finales de la década de los ochenta del siglo xx y, particularmente, tras el fin de la Guerra Fría, en distintos ámbitos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se vienen discutiendo las redefiniciones en torno a las políticas de seguridad y defensa y los procesos de transformación o readecuación de las Fuerzas Armadas, así como los riesgos que las *amenazas no tradicionales*[2] pudieran proyectar sobre los Estados. Con diversas y, en ocasiones, opuestas opiniones, el debate sobre estos temas en modo alguno puede darse por concluido, dada la dinámica y la diversidad que se adjudican a tales asuntos y, sobre todo, debido a que luego de los atentados terroristas del 11-S, dichas amenazas fijaron un corolario de problemas que dieron luz a una

1. Profesora del Colegio de la Defensa Nacional. Correo electrónico: patriciasminor@gmail.com. Los comentarios de la autora constituyen su opinión personal y profesional, y no representan la posición oficial de institución alguna.

2. Según Cabrera (2012), en la realidad latinoamericana los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales, son usados como verdaderos sinónimos, lo cual tiene una clara explicación: "...las tipologías de amenazas señaladas corresponden a una nueva categoría de procesos y elementos que, si bien afectan al normal desarrollo del Estado o de alguno de sus componentes, no pueden ser combatidos con los medios denominados como convencionales o clásicos que posee el Estado" (p. 25).

nueva agenda de seguridad que reconfiguró por completo el contexto internacional en el nuevo milenio. No solo eso, los trágicos acontecimientos en Nueva York y Washington proporcionaron la pauta necesaria para que el gobierno estadounidense implementara nuevos esquemas militares y de defensa que en los años siguientes no solo han acarreado un cúmulo de implicaciones para sus propias Fuerzas Armadas, sino además han tenido un impacto directo sobre la función que desempeñan sus homólogos en estas latitudes, quienes han tenido que reforzar e intensificar su desempeño en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza.

En efecto, desde aquellos sucesos y hasta la fecha, el gobierno de Washington ha solicitado a sus aliados en el orbe una amplia y mayor cooperación en el combate a estas *nuevas amenazas* —sobre todo, en contra del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo—,[3] dado que vulneran la seguridad dentro de sus fronteras y también ponen en jaque a la seguridad internacional. Al respecto, no cabe duda de que el incremento de este tipo de problemáticas puede afectar a los Estados de manera directa en su integridad territorial y su soberanía y, por supuesto, representan riesgos no solo para las sociedades y los ciudadanos, sino además para los valores y las instituciones democráticas, las economías nacionales y el ordenamiento jurídico y social.

También es necesario señalar, empero, que, si bien los problemas *emergentes* de seguridad en la región pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal, gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan

3. En la Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad, realizada en México en 2003, se adopta el concepto de seguridad multidimensional y se reconoce al mismo tiempo que esta puede verse afectada por factores políticos, económicos, ambientales y de salud. Se señala que el hemisferio enfrenta "amenazas tradicionales a la seguridad que siguen siendo importantes", y se agrega que la región enfrenta "nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos", que se agrupan en siete incisos: a) El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el blanqueo de activos, el tráfico ilícito de armas; b) La pobreza extrema y la exclusión social; c) Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH y el sida y otras enfermedades y riesgos para la salud, y el deterioro del medio ambiente; d) La trata de personas; e) Los ataques a la seguridad cibernética; f) La posibilidad de que surja un daño en caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y g) La posibilidad del acceso, la posesión y el uso por terroristas de armas de destrucción en masa (OEA, 2003: 4-6).

nuestros países para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. Por ende, la resolución de muchos de esos problemas debería vincularse al éxito de las políticas de desarrollo y al afianzamiento de la democracia como un régimen político eficiente, antes que ligarse exclusivamente con estrategias o enfoques de seguridad tradicional —auspiciados e impulsados por el gobierno estadounidense— que, ante todo, privilegian el uso de la fuerza e intensifican a participación de nuestras Fuerzas Armadas en funciones que deberían estar fuera de su ámbito de competencia. En este tenor, existe cierta tendencia a asociar las competencias de las Fuerzas Armadas con las *amenazas emergentes*, habida cuenta del sesgo transnacional de estas, y se olvida a menudo que la clasificación de lo que entiende un país como amenaza —sea nueva, emergente o no tradicional— resulta fundamental a la hora de generar y establecer los mecanismos necesarios para hacerles frente.

Por supuesto, no se puede negar que en ciertos casos, es posible visualizar que las capacidades de los Estados para combatir este tipo de fenómenos se vean en ocasiones sobrepasadas; sin embargo, utilizar al instrumento encargado de la defensa exterior en tareas que no les son propias no es, con mucho, la mejor opción que los gobiernos deberían considerar, dado que "la difusión y la nueva legitimación de misiones militares de mantenimiento del orden interno representa un grave peligro para la calidad de las democracias de la región" (Battaglino, 2008: 24). Al respecto, es muy cierto que en la actualidad las intervenciones militares directas son poco comunes en el hemisferio; sin embargo, el hecho de legitimar a las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad interior y la seguridad pública favorece mayores grados de influencia, autonomía y poder militar que afectan tanto al proceso democrático de toma de decisiones como a las relaciones civiles-militares. No obstante, al amparo de la primacía militar, la doctrina del ataque preventivo y las políticas de seguridad y defensa de Estados Unidos, lo que vemos hoy en día es precisamente esa ampliación inusitada de funciones y el reforzamiento de la participación militar en el combate a los flagelos antes mencionados.

También es una realidad que la tendencia a emplear a los militares para enfrentar amenazas de origen no militar no solo es fomen-

tada por los Estados Unidos. En nuestra región existe una larga tradición histórica por parte de las Fuerzas Armadas de asumir funciones internas y, en las últimas décadas, nuestros sistemas de seguridad pública han experimentado diversas crisis, lo que complica el escenario. Sin embargo, las políticas que los gobiernos latinoamericanos han venido implementado prestan una escasa atención a las condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares.

Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas de nuestros países se han mantenido como actores clave en razón de su uso frecuente para la resolución de asuntos internos que no se relacionan en lo absoluto con la defensa nacional. Esta necesidad de administrar los asuntos de seguridad interna a través de medios militares es el punto de quiebre de un sano balance entre el poder civil y el poder militar. Equilibro que, sin lugar a dudas, todo régimen democrático necesita. Si bien es cierto que los líderes políticos latinoamericanos han tenido un considerable nivel de éxito en la subordinación de los militares al control civil, también es una realidad que en diversos países de la región se enfrentan proceso de militarización[4] que evidentemente ponen en la mesa de discusión los desafíos de redefinir el lugar de las instituciones castrenses en el combate a las *amenazas emergentes*, replantear las concepciones de seguridad y formular un nuevo tipo de relaciones entre uniformados y civiles.

Si se revisan las actividades de las Fuerzas Armadas en varios países del hemisferio se encontrará que estas desarrollan una diversidad de acciones que sobrepasan la función básica de la defensa. Dichas "labores complementarias" o "nuevas misiones" pueden ser ventajosas o perjudiciales, dependiendo de los contextos y las circunstancias. Por ejemplo, nadie duda de la importante labor que cumplen los militares en apoyo a comunidades que son azotadas por desastres naturales. En cambio, sí existe un cuestionamiento sobre

4. Se entenderá como militarización el "proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público-militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter civil". Es, en sí, un proceso donde "las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles" (Alvarado, 2009: 66).

su participación en otras áreas, como son la seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Aquí, el punto central es preguntarse si en la estructura del Estado ellos son los más indicados para llevar a cabo funciones que desbordan su fin primero.

La respuesta debería ser negativa, pero la realidad latinoamericana apunta a que los gobiernos de la región han optado por hacer uso de sus Fuerzas Armadas para contener, e incluso, eliminar ciertas amenazas que, de acuerdo con el discurso, ponen en jaque la seguridad nacional. En este sentido, algunos autores sostienen que uno de los elementos que han caracterizado el proceso de militarización en el área

> ha sido promovido por Estados Unidos en el marco de una estrategia de guerra contra el terrorismo, las drogas, las maras o pandillas, obligando a los gobiernos a recurrir como en el pasado a dar soluciones a los problemas sociales con una respuesta militar, y excluyendo el fortalecimiento de las instituciones del Estado (Flores, 2014: 85).

Otros autores consideran que "tras la ausencia de conflictos fronterizos y de ataques externos", los militares latinoamericanos "no tienen mucho que hacer. Por esta razón en parte se han ocupado de otras labores como una manera de justificar su existencia, ganar presupuesto y mantenerse activos" (Garzón, 2012: 40).

Independientemente de los elementos que se conjuguen para que en América Latina las Fuerzas Armadas estén asumiendo funciones que les corresponderían a otras instancias gubernamentales, lo cierto es que el despliegue de soldados en las calles genera una cantidad de interrogantes que provocan amplios debates en nuestras sociedades en torno a su función institucional y sobre la manera como se afectan las relaciones civiles-militares. En especial porque los procesos de democratización y la disminución de conflictos armados en la región presagiaban el descenso de la participación de los cuerpos castrenses en los asuntos internos. Empero, a casi ya más de veinticinco años de que la mayoría de los países de nuestro continente vivieron la euforia de los procesos de liberalización y democratización, la ola de violencia e inseguridad que los azota actualmente parece irse configurando como una determinante que los podría encaminar a un proceso de transición regresiva al autoritarismo. Por ello, la importancia de continuar abordando las Fuerzas

Armadas como objeto de estudio desde diferentes vertientes en las Ciencias Sociales, incluyendo su participación en el combate a las *amenazas emergentes* y su principal resultado: el proceso de militarización de la seguridad pública.

Ahora bien, estudiar en general a las Fuerzas Armadas de la región plantea dificultades metodológicas que pueden dar lugar a presupuestos que no enmarcan de modo alguno al conjunto de los países que la comprenden. Cada Estado cuenta con dinámicas propias, las cuales han tenido variaciones autónomas a lo largo de la historia; por lo tanto, no es pretensión del presente trabajo abarcar en un análisis comparativo todos los institutos armados, sino, de manera muy modesta, enfocarse exclusivamente en el caso mexicano.

Siendo así, los principales objetivos de este artículo son: 1) Realizar una revisión sucinta de los aspectos sustanciales que comprendió la reformulación de la política de defensa estadounidense a inicios del siglo XXI. 2) Analizar las implicaciones que esta generó en la relación bilateral con México, específicamente en el ámbito castrense. 3) Analizar cómo se ha transformado la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate a las amenazas emergentes y cómo ello ha llevado a un proceso de militarización de la seguridad pública.

1. La política de defensa estadounidense en el nuevo milenio

> The best way to keep the peace is to redefine war on our terms. We must shape the future with new concepts, new strategies and new resolve.
>
> Governor George W. Bush. September 23, 1999

La intención de reformular los esquemas teórico-filosóficos y práctico-operativos de la política de defensa estadounidense no surgió a raíz de los atentados terroristas del once de septiembre. De hecho, fue una concepción que la administración de George W. Bush ya se había planteado desde su llegada a la Casa Blanca al inicio del nuevo milenio y que, con agudeza pragmática, Donald Rumsfeld se encargó de exponer brevemente durante su audiencia de confirmación como secretario de Defensa ante la Comisión de Servicios Armados del

Senado el 11 de enero de 2001,[5] y que se plasmaría en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica (*The National Security Strategy of the United States of America*).

Presentada el 20 de septiembre del 2002, los objetivos de dicha estrategia apuntaron a la defensa de la libertad y la justicia; el reforzamiento de alianzas en contra del terrorismo global; el trabajo conjunto con países aliados para neutralizar los conflictos regionales; la prevención de ataques enemigos con armas de destrucción masiva; la promoción del libre comercio y la democracia, así como el desarrollo de agendas adecuadas para el combate a las amenazas tradicionales y emergentes (The White House, 2002). Para ello, la transformación de las instituciones de seguridad y defensa estadounidenses era primordial y, por ende, se diseñó en dos frentes: 1) La protección de la patria (*Homeland Security*) y 2) la puesta en marcha de la acción preventiva (*Preemptive Action*).[6]

Para los propósitos de este trabajo, nos enfocaremos exclusivamente en la reconfiguración de la política de defensa estadounidense, que se desprende del documento arriba señalado y que se inició al ser sancionada la Ley de Transformación de Defensa (*Defense Transformation Act*), la cual estipulaba la creación de la Oficina de

5. Al respecto, el funcionario estableció cinco objetivos clave que se proponía concretar en su paso por el Departamento de Defensa: 1) Formar y sostener los medios de disuasión apropiados para el entorno de seguridad contemporánea, para lo cual la credibilidad, la seguridad, la confiabilidad y la eficacia de la disuasión nuclear de Estados Unidos debían seguir siendo incuestionable. 2) Garantizar el estado de disponibilidad y sustentabilidad de las fuerzas armadas estadounidenses, las cuales debían no solo contar con los mejores elementos, sino también estar preparadas para hacer frente a cualquier situación imprevista que se les presentara, y tener la capacidad de sostener operaciones militares durante un largo período si fuera necesario. 3) Modernizar las capacidades estadounidenses de mando, control, comunicaciones, inteligencia y espaciales, ajustándose a las necesidades del siglo XXI y desarrollando y desplegando un sistema de mando-control-comunicación e inteligencia fundamental que sirviera no solo para la transformación de las fuerzas militares, sino también para conducir efectivamente la diplomacia. 4) Transformar las instituciones de defensa y seguridad estadounidense. 5) Reformar las estructuras, los procesos y la organización del Departamento de Defensa (U.S. Senate, Committee on Armed Services: 2001).

6. La Guerra Preventiva, o Doctrina Bush, fue expuesta inicialmente en un discurso que el entonces presidente pronunció en West Point, en junio de 2002, y fue recogida posteriormente en la Estrategia de Seguridad Nacional. Esta se apoya sobre dos pilares: "Primero, que Estados Unidos hará todo lo que esté en sus manos para perpetuar su incuestionable supremacía militar, y segundo, que Estados Unidos se arroga el derecho a emprender acciones preventivas" (Soros, George, 2004: 27).

Transformación de la Fuerza (*Office of Force Transformation, OFT)*, con el propósito de asistir al titular del Pentágono en el desarrollo de estrategias de cambio que abarcasen aspectos relativos a la operación, la estructura y el tamaño de las fuerzas militares, así como asuntos relacionados con los recursos humanos, la tecnología, el armamento, la inteligencia y el manejo de riesgos (Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, 2005: 11-17). En este sentido, lo más importante es que se dispuso la creación de un Nuevo Plan de Comando Unificado (*New Unified Command Plan, UCP*) que establecería las nuevas misiones, responsabilidades y áreas geográficas de cada comando combatiente dentro de las Fuerzas Armadas estadounidenses, y proveía dirección a las acciones de sus comandantes. Al respecto, las principales novedades derivaron en el establecimiento del Comando del Norte (*NORTHCOM*),[7] en la asignación de nuevas tareas para el Comando de Fuerzas Conjuntas (*Joint Forces Command*), que a partir de entonces se enfocaría en transformar a las Fuerzas Armadas estadounidenses en términos de ejercicios, entrenamientos conjuntos y experimentación; por último, en la designación de cada área del mundo a un comandante específico, el cual sería responsable directo de la cooperación en seguridad y la coordinación militar con otros países.[8]

Por su parte, en la Estrategia de Defensa Nacional (*National Defense Strategy of the United States of America*) se consignó la necesidad de que el gobierno de Washington utilizara "su posición para construir un mundo mejor y más seguro que favoreciera la libertad

7. La responsabilidad del Comando del Norte es garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, así como coordinar el apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales. Dicho comando se coordina con el Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (*NORAD*), y su área de operaciones incluyó a Canadá, México, partes del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Pacífico y Atlántico.
8. Los comandos con que cuenta Estados Unidos son tres funcionales (Estratégico, de Operaciones Especiales y de Transporte), y se encuentran en territorio estadounidense, y cinco regionales: Comando Europeo (Europa, y se le incluyó recientemente Rusia y el mar Caspio), Comando Central (India, Asia y parte de África), Comando Sur (Centro y Sudamérica), el Comando del Pacífico (Asia , Australia y se le incluyó recientemente la Antártida y se le asignó responsabilidad para asistir al Comando Europeo en asuntos rusos que conciernen al Distrito Militar del Lejano Oriente), y Comando del Norte, que se señaló con anterioridad. Los comandos regionales "deben promover estabilidad, fomentar la buena cooperación militar entre fuerzas y proveer respuestas inmediatas a las crisis, desde las humanitarias hasta el conflicto" (Mayers, 2002: 18).

humana, la democracia y la libre empresa", a partir del establecimiento de los siguientes objetivos: 1) Proteger a los Estados Unidos de un ataque directo. 2) Resguardar sus accesos estratégicos, empleando una libertad global de acción. 3) Fortalecer sus alianzas y sociedades. 4) Establecer condiciones favorables de seguridad. Tales objetivos servirían para la implementación de acciones tendientes, por un lado, a asegurar que sus aliados apoyaran sus compromisos de defensa, y, por el otro, a disuadir a sus adversarios potenciales (Department of Defense, 2005: 1-7).

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el Departamento de Defensa giraría un conjunto de directrices, cuyo eje prioritario descansó en el establecimiento de una defensa más activa cuyo componente crítico serían las "acciones preventivas". Dichas acciones incluían una cooperación estrecha con los países aliados en materia de seguridad, contención del terrorismo, asistencia humanitaria, operaciones de paz e iniciativas para evitar la proliferación de armas, sobre todo de destrucción masiva (Department of Defense, 2005: 9-11). Por último, estableció que, una vez conseguido el proceso de transformación, las Fuerzas Armadas estadounidenses estarían listas para proteger sus bases de operación críticas; realizar operaciones desde cualquier lugar dentro y fuera del mundo (el espacio, aguas internacionales, espacio aéreo, ciberespacio); proyectarse y sostenerse en cualquier ambiente inaccesible; negarles a los enemigos cualquier tipo de santuario; conducir operaciones a través de una red céntrica que hiciera compatible la información, útiles los datos y los sistemas de comunicación; mejorar su destreza en contra de retos irregulares, e incrementar las capacidades de sus socios nacionales e internacionales, a través de programas de cooperación en seguridad (Department of Defense, 2005: 12-14).

Sobre este último punto, cabe señalar que su importancia radica en que los objetivos planteados afectarían directamente a México. En este sentido, dicho programa de cooperación buscaría: 1) Identificar áreas donde nuestros intereses en común sean favorecidos por socios que desempeñan funciones de liderazgo. 2) Alentar a nuestros socios para incrementar su capacidad y su voluntad de operar en coalición con nuestras Fuerzas Armadas. 3) Solicitar a las autoridades correspondientes que faciliten la cooperación con las fuerzas militares aliadas y sus ministerios de defensa. 4) Incentivar la trans-

formación militar de nuestros aliados a través del desarrollo de un diagnóstico común en seguridad, que conjugue el adiestramiento y la educación, el desarrollo y la experimentación de conceptos, el intercambio de información y el mando y el control conjuntos (Department of Defense, 2005:15). Elementos que, como veremos posteriormente, el gobierno mexicano tuvo a bien instrumentar.

Finalmente, se articularía la Estrategia Militar Nacional (*The National Military Strategy of the United States of America*), en apoyo de las estrategias de seguridad y defensa nacionales. Básicamente, en ella se definieron objetivos militares y conceptos operativos a partir de los cuales los comandantes de cada servicio (fuerza aérea, marina, Ejército) y los comandantes de combate podrían identificar las capacidades deseables de sus fuerzas y evaluar los riesgos que se les presentaran. Al igual que las estrategias arriba mencionadas, la militar tuvo como prioridad la protección de la nación estadounidense en contra de cualquier ataque, por lo cual se consideraba importante que las Fuerzas Armadas estuviesen conformadas de tal manera que tuvieran la capacidad de defender su territorio y al mismo tiempo continuar operando en y desde las siguientes cuatro regiones: Europa, Asia y Medio Oriente, África y Latinoamérica. Se destaca la necesidad de que dichas fuerzas tuvieran la capacidad de derrotar rápida y contundentemente a sus adversarios en dos campañas militares que se desarrollaran al mismo tiempo.[9]

Un punto por lo demás importante es el que establece que las Fuerzas Armadas estadounidenses —con el fin de prevenir los conflictos y los ataques sorpresa— deberían asegurar el acceso a regiones estratégicas, establecer condiciones favorables de seguridad y ayudar a incrementar las capacidades de sus aliados para proteger sus intereses comunes. En este tenor, la promoción de la seguridad en el exterior se convertía en una misión básica para los militares, dado que, donde estuvieran desplegados, tendrían la función de establecer

9. Ello debido a que —de acuerdo con su percepción— existía un amplio rango de nuevos adversarios: actores estatales (países) y no estatales (redes terroristas, redes del crimen organizado internacional, grupos armados ilegalmente) que hacían que el campo de batalla fuera más complejo y extenso, y que además contaban con acceso a tecnología y armamento de punta (Department of Defense, 2004: 4-6).

interacciones con sus pares y construir puentes de confiabilidad entre Estados Unidos y los distintos países. El documento establece que

> comprometerse en la cooperación en seguridad alentaría a las demás naciones a desarrollar, modernizar y transformar sus capacidades; ayudaría a resolver las controversias que surgen por el empleo de diferentes doctrinas entre sus contrapartes militares; facilitaría los vínculos en temas de inteligencia y comunicaciones; así como una integración de las operaciones militares con sus aliados y una respuesta rápida a las crisis que pudiesen suscitarse (Department of Defense, 2004: 12).

Con lo anterior, la Casa Blanca replanteó su política de defensa, convencida de la extrema necesidad de acomodar su arquitectura de seguridad —un enorme, rígido y burocratizado entramado anclado en la Guerra Fría— a las insólitas circunstancias del nuevo siglo, y daba paso a la *guerra contra el terrorismo*, fundamentada en torno a la búsqueda de Osama Bin Laden, el desmantelamiento de Al Qaeda y las campañas militares en Afganistán e Iraq;[10] que en los siguientes años permitirían, por un lado, descubrir los límites de su poder militar, y, por el otro, cuestionar la aparente unipolaridad del orden internacional de la posguerra fría y facilitar el auge de nuevas potencias capaces de limitar su influencia y disputarle la hegemonía.

Ahora bien, es necesario señalar que el nuevo entramado de seguridad y defensa de Estados Unidos tendría diversos ajustes durante el segundo mandato de George W. Bush y, sobre todo, durante la administración de Obama. No es menester profundizar en ellos, solo se pretende establecer que el planeamiento de la política

10. Según un experto en la materia, los conflictos bélicos en Afganistán e Iraq impusieron "un baño de realismo para Estados Unidos, al exponer, en primer lugar, las carencias de este ejército equipado, adoctrinado, organizado y adiestrado para el combate contra adversarios tecnológicamente avanzados, cuando se ha visto obligado a estabilizar y apoyar la reconstrucción de zonas hostiles mientras realiza una campaña de contrainsurgencia y lucha contra fuerzas irregulares. En segundo lugar, también han revelado el precio político, humano, económico, material y diplomático que debe pagarse cuando se pretende el cambio forzoso de un régimen y su posterior pacificación. Finalmente, estos conflictos han revelado las limitaciones del nuevo estilo americano de combatir, que, fundamentado en la capacidad industrial del país para producir armamento sofisticado y la búsqueda de soluciones tecnológicas a problemas estratégicos, pretende aprovechar su brecha tecnológica para lograr victorias rápidas, fáciles, limpias y decisivas contra cualquier adversario" (Piella Colom, 2014: 278-279).

de defensa del país vecino se orientaría "hacia la generación de capacidades militares apropiadas para la estabilización posconflicto, el apoyo militar a la reconstrucción, las labores de construcción nacional, el antiterrorismo y la lucha contra la insurgencia". Asimismo, "el pensamiento estratégico pasó a primar en el estudio de las *amenazas asimétricas* (orientadas a explotar las debilidades de las fuerzas regulares), *irregulares* (contrarias a los usos y costumbres de la guerra) o *híbridas* (que combinan el empleo de medios regulares e irregulares)", consideradas como los mayores riesgos que se cernían sobre sus Fuerzas Armadas y su nación (Piella Colom, 2014: 273-274).[11]

En este tenor, al existir un cambio de orientación hacia los conflictos de baja y mediana intensidad se involucionó hacia el antiguo estilo militar característico de la Guerra Fría, en el cual se dejaba de lado el interés por democratizar al sector defensa en América Latina, y se regresaba a modelos más clásicos de cooperación con sus homólogos en la región. En otras palabras, el interés estadounidense al inicio del siglo XXI se fundamentó en encontrar interlocutores válidos y eficaces que pudieran mantener la estabilidad de la región al resolver los problemas relacionados con las *amenazas emergentes*, en especial la posible amenaza terrorista. Para ello, se ha vuelto a fomentar la participación de nuestras Fuerzas Armadas en asuntos de orden interno, se han reforzado los programas de asistencia en seguridad y defensa,[12] y se ha promovido la celebración de cumbres regionales en ambas materias.

---

11. Para mayor información sobre los cambios específicos de la política de defensa estadounidense se recomiendan al lector los siguientes textos: Piella Colom (2010) y Piella Colom (2016).
12. De acuerdo con un informe de WOLA, se encontró que "75 de 107 programas mundiales de asistencia en seguridad de los Estados Unidos pueden operar en Latinoamérica". A través de estos programas, el gobierno estadounidense "capacita, equipa, comparte inteligencia y realiza operaciones con las fuerzas de seguridad de la región". Asimismo, trabaja con las fuerzas armadas en todos los países, exceptuando Cuba, Venezuela y Bolivia. Por su parte, el financiamiento del Departamento de Defensa "va hacia todo, desde el suministro de armas y la capacitación de nuevas habilidades militares, a la construcción de bases y la realización de ejercicios de entrenamiento conjuntos y conferencias, a trabajar con ellos en las operaciones de inteligencia, las intercepción de drogas, y cada vez más, la seguridad fronteriza". Además, desde el año 2000, Estados Unidos ha dirigido aproximadamente "un poco más de US$20,5 mil millones", de los cuales "más de $17 mil millones vienen a través de programas establecidos para la

Al respecto, de 2002 a 2016 se han celebrado ocho Conferencias de Ministros de las Américas[13] y una Conferencia Especial sobre Seguridad (OEA, 2003). Si bien es cierto que desde 1995 los ministros de defensa latinoamericanos, salvo Cuba, se venían reuniendo para fijar agendas en común, lo que resalta en las reuniones realizadas después del once de septiembre, es que su eje articulador se ha fijado en torno a las *amenazas emergentes*, y descansa en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intergubernamental de los regímenes de seguridad y defensa en la región, y los temas tratados obedecen a las prioridades de Estados Unidos, y se amparan en los lineamientos planteados por ese país, lo que significa, por un lado, poner acento en la securitización de las agendas locales y hemisférica, y, por el otro, la pérdida de años de discusiones sobre la relación entre democracia y Fuerzas Armadas, así como el peligro de dejar en manos de los militares lo que son esencialmente problemas civiles. De esta forma, la Casa Blanca aspira además a impedir que potencias hostiles (como China) ganen influencia en la zona y aumenten su capacidad para dañar sus intereses económicos y políticos (Figueredo, 2016: 323-348).

"guerra contra las drogas". Uno de los principales receptores es "en los últimos diecisiete años..., Colombia ($9.5 mil millones)" y otro es México ($2.9 mil millones); a partir de 2016, el "Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), que superó colectivamente a ambos países, a medida que aumentaron los niveles de financiamiento para responder a altos niveles de delincuencia, violencia y tráfico de drogas" (Isacson y Kinosian, 2017). Cabe mencionar también que "el número de misiones de entrenamiento llevados a cabo por las Fuerzas de Operaciones Especiales en Latinoamérica se triplicó entre 2007 y 2014..., especialmente en Centroamérica". Durante los últimos años, cerca de "4,000 miembros de las Fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos han capacitado casi 13,000 miembros de las fuerzas de seguridad de Latinoamérica con un costo de $73 millones". Finalmente, WOLA concluye que dichas fuerzas de élite "se encuentran en los países para promover el interés de los Estados Unidos" y se pregunta quién está haciendo la política exterior estadounidense, si el Departamento de Estado o las Fuerzas Armadas (Kinosian, 2016).

13. Las Conferencias que se han realizado son las siguientes: V CMDA, del 18 al 22 de noviembre de 2002, Santiago, Chile; VI CMDA, del 16 al 21 de noviembre de 2004, Quito, Ecuador; VII CMDA, del 1 al 5 de octubre de 2006, Managua, Nicaragua; VIII CMDA, del 2 al 8 de septiembre de 2008, Banff, Canadá; IX CMDA, del 22 al 25 de noviembre de 2010, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; X CMDA, del 8 al 11 de octubre de 2012, Montevideo, Uruguay; XI CMDA, del 12 al 14 de octubre de 2014, Arequipa, Perú; XII CMDA, del 10 al 12 de octubre de 2016, Puerto España, Trinidad y Tobago (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

II. Implicaciones de la política de defensa estadounidense para las Fuerzas Armadas en México

En el caso específico de México, la reconfiguración de las políticas de seguridad y defensa estadounidense lleva a un cambio de paradigma en la relación con el vecino del norte, la cual transitó de la desconfianza, la cautela y la cooperación restringida a la colaboración plena y amplia en dichas materias. El no se habría podido concebir con anterioridad al once de septiembre, dadas las características particulares de la política exterior mexicana que —encuadrada en un conjunto de principios y doctrinas en aspectos de seguridad y defensa— solía definirse como proteccionista, relativamente independiente y, hasta cierto punto, antiestadounidense y matizada por una retórica nacionalista.

Así bien, a inicios del nuevo milenio, y durante el gobierno de Vicente Fox, se dio un viraje histórico en los nexos entre ambas naciones —caracterizado sin duda alguna por el pragmatismo—[14]que permitió, por un lado, la firma de los acuerdos de cooperación antiterrorista, mejor conocidos como *Smart Border Agreements*,[15] la implementación del Programa de Tecnología Indicadora de Situaciones e Inmigrantes a Estados Unidos (US-VISIT) y el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST), y, por el otro, la suscripción del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos y de un comu-

14. Es crucial apuntar que este sería el último sexenio en el que las fuerzas armadas mexicanas (en especial, el Ejército y la Fuerza Aérea) mantendrían una cooperación restringida con sus homólogos extranjeros. Bajo la dirección del general Clemente Vega, las fuerzas terrestres y aéreas conservarían todavía la ya tradicional posición nacionalista que limitaba la colaboración con otras instituciones armadas extranjeras, en el entendido de que era una condición determinante no solo para el buen cumplimiento y el desempeño de las tareas que constitucionalmente se les había asignado, sino también para evitar la injerencia de otros países en asuntos internos vulnerando la soberanía nacional y afectando el cumplimiento de los objetivos nacionales y la preservación del interés nacional. En este sentido, hasta finalizar el sexenio esta seguiría siendo una prerrogativa más del alto mando, quien era el que definía los tiempos y las formas de su participación en el ámbito externo (Solís Minor, 2017: 281-282).
15. Dicho acuerdo se suscribió el 22 de marzo de 2002, y en él se proponen veintidós compromisos relacionados con la seguridad de la infraestructura, la seguridad en el flujo de personas y la seguridad en el flujo de bienes (Benítez, 2005).

nicado conjunto que estableció el Plan de Seguridad Fronteriza.[16] Asimismo, ambos gobiernos, junto con el de Canadá, acordaron el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN),[17] que sería la institucionalización del vínculo entre los intereses económicos y de seguridad estadounidenses con la política nacional mexicana.[18]

Finalmente, se signaría, ya bajo el mandato de Felipe Calderón, la Iniciativa Mérida, que es "la primera expresión en México donde se acepta un programa de cooperación con el extranjero, para atacar un fenómeno que se expresa en territorio mexicano" (Benítez, 2014: 224), y cuyos principales objetivos han sido fortalecer los esfuerzos internos de procuración de justicia en México y ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional. Cabe señalar que la Iniciativa Mérida reviste gran importancia, ya que fundamenta el combate a amenazas emergentes, como el tráfico ilícito de estupefacientes y el crimen organizado, en el esquema policiaco-militar sugerido por el gobierno de Washington, lo que ha representado para las Fuerzas Armadas mexicanas un cambio no visto por lo menos desde 1942, cuando se constituyó la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos.

---

16. Básicamente, con ello se buscó "facilitar el intercambio de información para combatir las organizaciones de tráfico de personas", así como "ampliar los programas de capacitación e intercambio de conocimientos entre las autoridades responsables de aplicarlos" (Benítez y Rodríguez, 2008: 24).
17. La finalidad de la ASPAN es proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y la eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas, y promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida de sus ciudadanos. En ella se establecen estrategias y líneas de acción relacionadas con los bienes de manufactura, la competitividad sectorial y regional, los movimientos de bienes, los servicios financieros, el transporte, la energía, el medio ambiente, la agricultura, los alimentos y la salud, así como la seguridad de los viajeros, la carga, la aviación, la seguridad marítima, la bioprotección, la cooperación en procuración de justicia y en inteligencia y, finalmente, aspectos tendientes a la protección, la prevención, la respuesta, la agilización fronteriza y la cooperación en ciencia y tecnología (Trejo, 2006: 10-13).
18. De hecho, los aspectos de seguridad plasmados en el documento abarcaron todo lo relativo a la defensa frente al terrorismo, la defensa del libre mercado y la democracia en el marco de la guerra preventiva; e incorporó también el manejo de emergencias antes, durante y después de cualquier tipo de desastres, y abrió la puerta a la tipificación de "Estado fallido" y a la intervención estadounidense para hacerse cargo de la situación en el marco de la cooperación.

En este tenor, los lazos inéditos entre ambos países han ido sentando las bases de un "compromiso político-militar y de seguridad" que tiene de trasfondo ser útil "como herramienta de intervención y de posicionamiento en la región por parte de la Unión Americana" (Oliveros, 2007; Méndez, 2007). Al respecto, se debe señalar que no es una novedad que dichos instrumentos sean parte esencial del proyecto hemisférico estadounidense y de sus intereses geopolíticos. En otras palabras, son expresión del vínculo entre los acuerdos comerciales (TLCAN) y sus dimensiones militares y de seguridad.

Sobre el tema, se debe establecer que desde la década de los ochenta México fue considerado como punta de lanza para construir un área de libre comercio en América. En ese entonces, las condiciones cambiantes en la región retrasaron los planes de Washington para la construcción de acuerdos bilaterales o subregionales (de índole no solo comercial, sino también militar) para dar viabilidad a la estrategia dictada por los intereses corporativos y de seguridad nacional en el hemisferio. Cabe resaltar que, para la década de los noventa, Estados Unidos ya contaba con los lazos políticos necesarios en el país, a raíz de la llegada de los tecnócratas al poder y, por su parte, el TLCAN le permitió afianzar los lazos económicos. No obstante, "le faltaba cerrar el círculo de la dependencia y la seguridad nacional entre él y México, el *tercer vínculo*" (Gallardo, 2000: 241). Es decir, la cooperación sin restricción alguna por parte del aparato militar mexicano, la concreción, finalmente, de lo que el Cónclave de Williamsburg proponía en 1995[19] y que, en su momento, el entonces secretario de la Defensa, Enrique Cervantes Aguirre, tuvo renuencia en aceptar, manteniendo la visión nacionalista y cautelosa que solía caracterizar a los mandos castrenses mexicanos.[20]

19. Básicamente, los objetivos del Pentágono eran formar un mecanismo de seguimiento de los encuentros castrenses, conseguir un acuerdo para darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y mandatar a la OEA para que asumiera mayores acciones intervencionistas en la subregión (Fazio, 1996).
20. "El 23 de octubre de 1995, William Perry, secretario de Defensa de Estados Unidos, visitó el campo militar número 1 en la ciudad de México, y ante 200 jefes de alto rango y diez mil soldados mexicanos, vaticinó que, en el futuro próximo, la confluencia —motivada por la lucha contra el narcotráfico— de "experiencias, entrenamientos y objetivos" de las nuevas generaciones de militares mexicanos y estadounidenses haría de la cooperación militar el "tercer vínculo" entre ambos países, superando de esa manera una alianza hasta entonces afincada únicamente en los vínculos políticos y económicos"

De hecho, hasta antes de la Iniciativa Mérida, el vecino del norte no tenía ningún tipo de acceso a las estructuras de decisión táctico-operativa y estratégica de las Fuerzas Armadas mexicanas, que continuaban siendo la única institución de América Latina, junto con la de Cuba, que no habían sido penetradas directamente por el Pentágono. En general, la cooperación se había restringido solo al intercambio de información, a la compra de equipo y material bélico, al entrenamiento de militares en Estados Unidos y a la ayuda humanitaria. Empero, la relación bilateral con los Estados Unidos se reforzó aún más luego del énfasis que la administración calderonista impuso en el combate a las amenazas emergentes, tales como el narcotráfico y el crimen organizado (Velázquez, 2010: 147; Velázquez, 2011).

Al respecto, como es de conocimiento general, desde el año 2006, y hasta la fecha, las estrategias implementadas por el gobierno mexicano en el combate a dichos flagelos se han cimentado en un pilar reactivo y de contención que dejan en segundo plano aspectos importantes como son la prevención, la reestructuración del sistema de impartición de la ley y procuración de justicia, así como la promoción de una cultura de la legalidad. Los resultados más visibles de dichas estrategias han sido, por un lado, la consolidación de un proceso de militarización de la seguridad pública que ha profundizado la degradación y la ineficiencia policial y ha ocasionado un desgaste institucional de las Fuerzas Armadas y la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos. Por el otro, el incremento de la influencia militar en el proceso de toma de decisiones. Si bien es cierto que las Fuerzas Armadas mexicanas aceptan formalmente la supremacía del poder civil, son defensoras de su autonomía organizativa, operativa y presupuestal, y son quienes, en última instancia, elaboran las políticas militar y de defensa nacionales, e intervienen además en la construcción de la política de seguridad nacional. Paradójicamente, el gobierno mexicano, en lugar de forta-

(Sandoval, 2000: 201). La respuesta del alto mando castrense a Perry fue la siguiente: "Para nadie es desconocido que las relaciones entre vecinos deben ser manejadas con singular prudencia, meticulosidad y buena fe. Pero cuando estos vínculos atañen a las cuestiones de seguridad y defensa, nos exigen un más elevado rango de responsabilidad, eficiencia y cautela, preservando siempre los objetivos fundamentales y los intereses nacionales" (Ibarrola, 2003: 98-99).

lecer el poder civil, ha optado por otorgarles a los militares un lugar protagónico en el combate a las amenazas emergentes.

En este sentido, en los últimos años, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), como la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), han establecido en sus programas sectoriales un conjunto de objetivos, entre los cuales se destaca el respaldo a la proyección de México en el entorno internacional, para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa, y para el cual se han propuesto fortalecer las relaciones bilaterales con las fuerzas castrenses de otras naciones, aspecto nunca antes considerado.

Por ejemplo, durante el gobierno de Felipe Calderón la SEDENA buscaría "garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado mexicano", a través de cuatro estrategias:

> 1) Contribuir con las acciones que ya se realizan para salvaguardar la seguridad en las fronteras norte y sur; 2) Respaldar la proyección de México en el entorno internacional, para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía; 3) Fortalecer las relaciones bilaterales... con fuerzas castrenses de otras naciones, sobre diversos asuntos de interés común y, 4) Apoyar las acciones del Gobierno de la República, orientadas al apoyo a los países expuestos a la presencia de desastres naturales de origen humano.

Para ello, el alto mando estableció las siguientes líneas de acción, que perfilaron su participación en política exterior y que, además, como se podrá observar, se ajustaron a los planteamientos promovidos por la política de defensa estadounidense (Segob, 2008: 27-29):

- Apoyar las acciones de las autoridades responsables de la seguridad en las fronteras terrestres y de los litorales.
- Reforzar las medidas para proteger la infraestructura crítica de la región fronteriza.
- Contribuir con otras dependencias en los grupos de alto nivel de seguridad fronteriza y en los mecanismos de enlace fronterizo.
- Promover enlaces e intercambio de información con organismos nacionales y extranjeros, para mejorar las actividades de vigilancia, detección, seguimiento e intercepción de aeronaves, embarcaciones y vehículos vinculados con actividades ilícitas.

- Contribuir con las dependencias competentes, en la revisión, la aplicación y el cumplimiento de convenios y tratados internacionales de los cuales México es parte.
- Coadyuvar en la concepción de la postura oficial del país respecto de las propuestas de nuevos proyectos de mecanismos internacionales en temas de competencia de dicha dependencia y de interés para el Estado mexicano.
- Atender invitaciones de organismos internacionales de índole político-militar, para fortalecer la presencia de México en el exterior.
- Realizar reuniones recíprocas de carácter bilateral para atender temas de interés común, que contribuyan a la consecución de acuerdos entre las Fuerzas Armadas.
- Fomentar el intercambio cultural con planteles educativos castrenses de otros países.
- Conocer otros sistemas educativos militares de países con los que se tiene relación para reforzar la gestión de administración del Sistema Educativo Militar.
- Participar activamente en las actividades de ayuda humanitaria que establezca el Gobierno Federal.
- Reforzar la impartición del Curso de Apoyo a la Población Civil en Casos de Desastres a otros países.

Por su parte, la Marina únicamente incluyó en su programa el objetivo de "proteger los intereses marítimos nacionales", en concordancia con el interés plasmado en el PND de "fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía". El documento establece para ello que la línea de acción a seguir será "contribuir con los compromisos contraídos por el país en materia de seguridad regional" (Segob , 2008: 24-29).

Este cambio de paradigma en la colaboración amplia y sin restricciones con sus homólogos estadounidenses ha concretizado el "tercer vínculo" que le hacía falta a la relación bilateral México-Estados Unidos. Ello se puede corroborar con la declaración de la general Lori Robinson, jefa del NORTHCOM, quien destacó como un gran logro el que "por primera vez en la historia institucional" México aceptara copatrocinar la V Conferencia de Seguridad de Centroamé-

rica (CENTSEC 2017), evento que "fortalecerá el liderazgo regional de las Fuerzas Armadas mexicanas" y "catalizará una mayor participación de los mexicanos en temas de seguridad" (Estévez, 2017).

Como se aprecia, la política de defensa estadounidense ha tenido su impacto en la modificación de los nexos de los militares mexicanos con sus pares en la región, quienes han visto las "bondades" de aceptar la cooperación impuesta por el titular del Poder Ejecutivo. La gran resistencia que antaño oponían los mandos castrenses se ha ido difuminando; esto ha reforzado su dominio sobre la política militar —son ellos quienes definen las metas y la organización general de la defensa nacional, así como su formulación, su puesta en práctica y la supervisión de su aplicación— y ha posibilitado que aseguren y acrecienten su autonomía sobre las decisiones concernientes a su tamaño, reclutamiento, aprovisionamiento, organización, operación, composición, equipamiento, despliegue, doctrina y educación. Ello evidencia un intento por limitar la jurisdicción civil sobre su dominio y su influencia en el proceso de toma de decisiones dentro del sistema político, no solo para la implementación de políticas internas, sino también en el marco de la política exterior, a sabiendas de que su regreso a los cuarteles tomará un largo tiempo.

III. Aproximación histórica al régimen político mexicano, las relaciones civiles-militares y el proceso de militarización de la seguridad pública en México

Desde que México surgió como Estado independiente, su mayor debilidad ha sido el ejercicio arbitrario del poder, basado en la contradicción entre las reglas legales y las reales que han permitido el establecimiento de un sinnúmero de acuerdos implícitos e ilícitos que dan cauce a la vida política nacional y, que quebrantan continuamente el Estado de derecho.[21] En otras palabras: históricamente, el proceso político transcurrió alejado de las vías democráticas, razón por la cual el tipo de régimen que se consolidó a inicios del

21. Para mayor información se pueden consultar Meyer (1995 y 2016).

siglo xx fue eminentemente autoritario, y tenía como fundamento una tríada indisoluble (presidente/partido único/Fuerzas Armadas), a través de la cual se encontró una fórmula única para mantener estables, durante un largo periodo, tanto el orden político y social, como las relaciones civiles-militares, estas últimas a partir del reconocimiento por parte de la cúpula militar de la doctrina de la supremacía civil.

En este sentido, el acuerdo no escrito forjado en los años veinte del siglo pasado entre las élites política y militar[22] permitiría que el cuerpo de oficiales se abriera para aquéllos hombres de armas dispuestos a ser leales al presidente de la República, al secretario de la Defensa Nacional y al Estado creado por el modelo político unipartidista, marcando las pautas de interacción entre ambos grupos y el establecimiento de reglas claras y precisas del juego político que se pueden resumir en una frase: control civil pero con autonomía militar.

Así bien, el régimen autoritario priista aglutinaría en su seno a prácticamente la totalidad de los sectores organizados y se convertiría en un eficaz instrumento de dominación y control que, a su vez, arrastraría a los militares a una misión diferente: la aplicación de la seguridad interna, políticamente definida por el presidente y sus colaboradores. Ello, conduciría a los diferentes gobiernos a hacer uso de las FF.AA. como instrumento de represión para sofocar cualquier "amenaza" que pusiera en vilo el orden político y social establecido, con lo cual la noción de seguridad nacional llegó a ser completamente confundida con la seguridad del régimen y del gobierno, en un marco internacional caracterizado por el enfrentamiento Este-Oeste. Dicho contexto, sin duda, permitió que los sucesivos gobiernos concentraran su atención en el combate de las "amenazas internas", con la venia y el apoyo de Washington, a quien no le importaron mucho las maneras (muchas veces ilegales)

22. Dicho acuerdo contiene dos reglas fundamentales: La primera establece que los militares de la Revolución cederían el poder a la burocracia civil, a cambio de que esta respetara a la institución castrense y su autonomía legal, judicial y presupuestaria. La segunda establece que, en correspondencia, los militares respetarían el poder civil y respaldarían a la élite revolucionaria y sus metas incondicionalmente frente a cualquier amenaza. Este acuerdo aún tiene vigencia (Diez y Nicholls, 2006: 9).

con que su vecino del sur mantenía la estabilidad política interna. En tanto le mantuviera segura sus fronteras (por razones de seguridad nacional), a la Casa Blanca no le importunó que México tuviera un régimen autoritario y represor (Solís Minor, 2017: 202-243).

Ahora bien, es importante anotar que cuando las instituciones civiles fueron capaces de canalizar y resolver la conflictividad política que surgía, el régimen no tuvo la necesidad de recurrir a los militares. Sin embargo, cuando la inestabilidad política y social sobrepasaba al liderazgo civil, el presidente de la República en turno se encargaba de hacer uso discrecional de las FF.AA. para disuadir, contener o, en su caso, eliminar los "peligros" que ponían en riesgo el entramado autoritario. En contrapartida, los mílites eran galardonados con amplios procesos de profesionalización y modernización, como premio a su lealtad. Empero, la trinidad Presidente de la República/ PRI/ Fuerzas Armadas, a medida que apretaba el cerco autoritario sobre la población, provocaría la eclosión de voces disidentes que no solo cuestionarían las políticas del gobierno, sino además su propia legitimidad. Ello llevó a que la élite política en el poder no tuviera más salida que permitir algunas reformas (especialmente electorales) que dieran cauce a procesos de liberalización y democratización del régimen, que volvieron efectivos los derechos civiles y permitieron la aparición de un pluripartidismo que, en última instancia, enfrentó a la maquinaría del partido hegemónico en 1988 y, que a pesar de no conseguir el éxito, pudo poner en jaque al régimen autoritario, que empezó a desmoronarse, y con ello se inició el lento y peculiar tránsito hacia la democracia.

La derrota del PRI en las elecciones del año 2000 significó un punto de inflexión decisivo para el proceso de desarticulación de las bases que dieron soporte al orden político posrevolucionario al romper con la larga línea de continuidad en la transmisión del poder que arrancó con Álvaro Obregón. Fue un punto de quiebre para la lógica del funcionamiento del sistema político y supuso el fin del longevo régimen autoritario. Con el triunfo de Vicente Fox, en el país se abrió la posibilidad de instaurar nuevas reglas, instituciones y procesos del juego político; empero, la forma como se realizó la transición política es un factor fundamental para entender por

qué durante el primer gobierno de alternancia no se conseguiría el afianzamiento de la democracia.[23]

En otras palabras, la instauración democrática fue un proceso incompleto, en el cual Vicente Fox olvidó asumir como política de Estado el combate a la corrupción, la impunidad, la violencia y la inseguridad, arrancar desde sus raíces las viejas prácticas del clientelismo y el corporativismo y reestructurar a fondo las instituciones encargadas de la ley y el orden, así como a las Fuerzas Armadas. Su falta de definición y de estrategias claras, así como la implementación de políticas erradas e insuficientes, fueron erosionando la incipiente rendición de cuentas y la transparencia, minaron la legitimidad democrática que estaba en construcción, y revitalizaron las arcaicas prácticas autoritarias que pusieron en entredicho la vigencia de la gobernabilidad y el Estado de derecho (Solís Minor, 2017: 247-299).

Básicamente, las características muy singulares de la transición política mexicana —larga duración pactada entre élites, con acuerdos limitados a las reformas electorales, sin ruptura con el régimen autoritario, sin una nueva institucionalidad y con la conservación de alianzas y prácticas añejas implícitas y extralegales—, sumadas a la falta de visión de Estado del primer gobierno panista, ocasionarían que el proceso de instauración democrática no se completara, y colocó al sistema político en una suerte de limbo en el que conviven hasta nuestros días ciertos valores y prácticas democráticas con fórmulas acreditadas como autoritarias.

En suma, la falta de miras a largo plazo impidió que el gobierno (aun cuando contó con una novedosa propuesta en materia de seguridad nacional de carácter multidimensional que pudo haber sido el pivote para coordinar los esfuerzos de todos los campos del poder nacional con miras a preservar las aspiraciones, los objetivos, los

23. En este sentido, el pacto entre las élites priista y panistas fue decisivo para que las reglas del juego político y las estructuras e instituciones del régimen priista no se socavaran por completo. Pese a que la transición no fue abrupta ni violenta, a que la situación del gobierno era estable, a que las fuerzas armadas avalaron y abrazaron la decisión del pueblo expresada en las urnas y a que se contaba con un amplio apoyo por parte de la sociedad civil, el primer mandatario terminó entendiéndose con los autoritarios, y minó las oportunidades para concretar una reforma de Estado necesaria para transformar el sistema político y, dentro de él, acabar con todos los acuerdos implícitos o explícitos y extralegales (Solís Minor, 2017: 246).

intereses y la identidad de la nación) proporcionara certidumbre y dirección a un Estado que internamente comenzaba a padecer "el debilitamiento progresivo, y en algunos casos la desaparición, de los mecanismos de control político, policiaco y militar que habían servido durante décadas para excluir del poder político" a la delincuencia organizada, específicamente, al narcotráfico (Astorga, 2015: 161) y que, externamente, se encontraba presionado por su vecino del norte en el marco de un sistema internacional caracterizado por la lucha contra el terrorismo.

En esta tesitura, a inicios del nuevo milenio, el país se encontraba frágil y con instituciones débiles; al no completar el proceso de instauración democrática, el gobierno permitió la continua fragmentación del poder político (sobre todo a escala local) y la reiterada violación del Estado de Derecho, lo que creó vacíos de poder que fueron ocupados por el crimen organizado y generó ingobernabilidad y aumento de la violencia y la inseguridad en algunas de las entidades federativas. Ello fomentó la participación de las Fuerzas Armadas en áreas extramilitares, lo cual, si bien es cierto no era una novedad,[24] sí cerró de un portazo la oportunidad de que el viejo acuerdo civil-militar se desmantelara y afianzó el proceso de militarización de la seguridad pública.

Así bien, a finales de la administración foxista el régimen político mexicano quedó constreñido a una democracia electoral que, a fin de cuentas, decantó en una "partidocracia" en la cual las estructuras partidistas han sido superadas por grupos de intereses y oligarquías políticas que reproducen las mismas prácticas políticas del régimen autoritario, basadas en negociaciones extrainstitucionales, lo que limita el cambio político y debilita el Estado de

24. La participación de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública comenzó formalmente en 1995, cuando en la ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LSSP) se incluyó su participación como coadyuvante para resolver el problema de la inseguridad. Si bien esto produjo la oposición de 166 diputados que interpusieron en 1996 una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta dictaminó que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin que se hubieran decretado la suspensión de garantías, era constitucionalmente viable siempre y cuando las autoridades civiles fueran quienes solicitaran tal participación.

derecho y la gobernabilidad.[25] En este tenor, han pervivido hasta nuestros días no solo las prácticas y fórmulas autoritarias, sino también los poderes fácticos que han venido acumulando una fuerza magnificada por la fragmentación del poder político y la debilidad institucional. Dichos poderes, al constituirse en una *sociedad incivil*, no respetan el orden jurídico, privatizan lo público, monopolizan los espacios económicos, políticos y sociales para fines personales y, por supuesto, actúan al margen de la ley o la utilizan en función de sus intereses (Olvera, 2012: 124).[26] En otras palabras, disputan al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas, así como regiones del país, e incluso, el monopolio de la fuerza; utilizan como medios principales la corrupción y la impunidad, que son mecanismos heredados desde el siglo XIX y forman parte de ese sistema tan peculiar que conjuga en México dos realidades opuestas que, paradójicamente, conviven entre sí: el país legal, donde se respeta la ley y existe una cultura de la legalidad, y el país real, en que la violación del Estado de derecho es la norma.

Fue en esta coyuntura como México atravesó en 2006 por un proceso electoral caracterizado por diversas irregularidades que pusieron en entredicho el resultado de la contienda por la presidencia de la República, y provocó que Felipe Calderón asumiera sus funciones en medio de cuestionamientos en torno a su legitimidad. A partir de ese momento, el panista delineó que la suya sería una gobernabilidad de la mano de los militares, lo que se puede comprobar a través del análisis de sus discursos iniciales y los primeros actos que encabezó como titular del Ejecutivo Federal frente a la plana mayor de las Fuerzas Armadas y la clase política. En ellos, no solo se encargó de elogiar al componente militar del Estado, por velar por la transferencia del poder y la institucionalidad republicana, sino también reconoció la necesidad de modificar las reglas del juego político y, además, apuntó que articularía un nuevo programa

25. Coinciden en este punto César Cansino, Mauricio Merino, Daniel Carrasco, Malik Tahar, Alberto Olvera, Jorge Alonso y Alberto Aziz, entre otros.
26. Olvera considera que dicha *sociedad incivil* está compuesta también por el crimen organizado, que es un actor extrainstitucional que actúa en la ilegalidad y deposita su poder tanto en la capacidad que tiene de corromper a las autoridades, como en su capacidad de fuego y de ejercicio de la violencia.

de seguridad que se convertiría en el eje rector de su gobierno. Así bien, con el anuncio de la Operación Conjunta Michoacán, el mandatario se posicionó de cara a sus adversarios con una estrategia de fuerza y dirección policiaco-militar que securitizó el combate contra el crimen organizado; ello intensificó la participación de las Fuerzas Armadas en los aparatos de seguridad y transformó sus relaciones con las estructuras del poder político en general, y con otras instituciones gubernamentales y la sociedad civil, en particular. Sin olvidar que también modificaría los patrones de sus relaciones con otras fuerzas militares, en especial, con sus homólogos estadounidenses (Solís Minor, 2017: 303-413).

Huelga señalar que, en México, el crimen organizado evolucionó de un conflicto policial o de seguridad pública a uno de seguridad nacional, debido a los índices de violencia con que se relacionó (Ortega y García, 2013). Sin duda, el problema creció durante muchos años a través de redes de corrupción e impunidad promovidas por los nexos entre criminales y autoridades, lo que llevó a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, principalmente en la PGR, la SSP y las policías estatales y municipales. Dicha situación se acrecentó además por la omisión de políticas públicas que combatieran las raíces del problema. En este tenor,

> la administración de Calderón insertó como tarea prioritaria en su agenda de gobierno, el combate a dicho flagelo, disponiendo para ello particularmente de las herramientas coercitivas del Estado; empero careció de lo más elemental: una política de seguridad nacional concebida a partir de una noción de propósito y estructurada a partir de la vinculación de cada uno de los campos (político, militar, social, económico, cultural) del Poder Nacional con el fin último de alcanzar el *Bien Común* de la nación, que es en última instancia el objeto referente y a quien se debe dicha política de Estado (Solís Minor, 2017: 380).

Al abordar los documentos estratégicos en materia de seguridad durante la administración pasada se observa que tienen poca claridad y consistencia, empezando por el tema de la definición de conceptos (seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, defensa nacional), y continuando por el hecho de que no establecieron cómo se articularían la política de seguridad pública y la política de defensa con la política de seguridad nacional, y dejan también de lado políticas tan importantes como la de desarrollo

social. Asimismo, pusieron demasiado énfasis en el combate a las amenazas usando la fuerza pública, y descuidaron otros frentes (prevención y educación), además de que las líneas de acción que se proponían, en ocasiones, parecían más un decálogo de buenas intenciones y no contaban con indicadores que evaluaran los resultados, entre otras deficiencias. Por consiguiente, se puede concluir que la política de seguridad nacional de ese gobierno fue una política sexenal más, que únicamente tuvo bien definidas la base física (territorio y población) y las instituciones del país, pero no construyó de manera consensada con los otros sectores una idea de Estado que diera propósito y rumbo a México en la consecución y la salvaguarda de las aspiraciones, los objetivos y los intereses nacionales. En este sentido, la noción de seguridad nacional que concibió Calderón fue de carácter restringido y privilegiaba las áreas político-militares, sin reconocimiento alguno de los otros ámbitos que componen el poder nacional.

En general, durante ese sexenio, la relación de las Fuerzas Armadas con los poderes de la Unión se mantuvo incólume, y conservó las características esenciales del viejo acuerdo civil-militar. En este sentido, los militares conservaron intacta su lealtad y su obediencia institucional al régimen y, sobre todo, a la figura presidencial, limitándose a acatar las órdenes de su comandante supremo sin cuestionamiento alguno. En contrapartida, recibieron los estímulos necesarios para mejorar el nivel de vida de sus elementos, así como los recursos para sus procesos de profesionalización y modernización. Por su parte, el Congreso en diversos temas (presupuesto, ascensos, gestión de la defensa, etcétera) continuó abdicando de su función de contrapeso del Ejecutivo y de mecanismo efectivo de control y supervisión de las estructuras militares. El Poder Judicial, en tanto, se encargó de validar las tesis de jurisprudencia que permiten la participación de los militares en acciones de seguridad pública y a establecer la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código de Justicia Militar, en especial en lo relacionado al fuero de guerra.

Asimismo, es importante notar que los gobernadores o alcaldes renunciaron a su función de garantizar la seguridad pública de sus ciudadanos, así como a reestructurar sus instituciones encargadas de la ley y el orden, al solicitar la presencia de las Fuerzas Arma-

das en sus localidades, lo cual, en opinión de militares a los que he entrevistado, por un lado, provocó tensiones, dado que las autoridades civiles asumían que era responsabilidad de los uniformados atender y darles solución a los problemas de violencia e inseguridad y, por el otro, causaba malestar entre las filas, por tener que realizar tareas policiales. En este sentido, se debe recalcar lo preocupante que es que alcaldes y gobernadores declinen la supremacía civil ante los militares.

De lo anterior surge otra problemática que se debe apuntar, y es el hecho de que en general las autoridades civiles tienen muy poco interés en involucrarse en los asuntos relativos al diseño y la gestión del componente militar y, además, poseen un escaso conocimiento sobre él, lo cual dificulta el logro del control objetivo y la supremacía civil, ya que deja en manos de los propios militares la formulación, la administración y la dirección de las políticas militar y de defensa.

Ahora bien, el primero de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto se convirtió en el 64º presidente de México y, con él regresó el "Nuevo PRI". Se debe señalar que, desde el inicio de este gobierno, el primer mandatario trató de deslindarse de la estrategia en contra del crimen organizado de su antecesor; sin embargo, las Fuerzas Armadas han continuado siendo el eje rector sobre el cual descansa la política de seguridad, aun a pesar de que se cuenta con uno de los programas más avanzados en la materia que se han realizado en México (*Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*), que contiene una visión estratégica, multidimensional y dinámica en torno a la seguridad nacional, y que además se elaboró con la contribución de académicos e investigadores expertos en el tema.

Dicho programa se integra por cuatro secciones a través de las cuales se establecen los fundamentos de la política de seguridad nacional; se identifican los desafíos que derivan de la posición geopolítica del país en el sistema internacional, así como la naturaleza de los retos de seguridad interior y la estrategia adoptada para enfrentarlos. También se apuntan los riesgos y amenazas que inciden sobre la seguridad del país, se presentan los contenidos programáticos que orientarán la política, se detallan los objetivos específicos, las estrategias y las líneas de acción y, finalmente, se identifican las tendencias globales a mediano y largo plazos que pueden incidir sobre la

estabilidad de México y tener impacto real sobre la seguridad (*Diario Oficial de la Federación*, 2014) Empero, ante el gran avance que ha supuesto este instrumento, la realidad es que la implementación de sus objetivos y estrategias ha sido limitada y parcial, y el proceso de militarización de la seguridad pública continúa afianzándose.

Así, en términos generales, durante los últimos años, las FF.AA. se han convertido en un actor más político, deliberante y público, y en un factor de presión dentro del sistema político. Lo anterior se puede corroborar al analizar las numerosas declaraciones, los discursos y las entrevistas realizadas, tanto por el actual secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos, como por el secretario de la Marina, almirante Vidal Soberón, quienes, a diferencia de sus antecesores, han mantenido un perfil más público frente a los medios de comunicación y, en diversas ocasiones, han establecido su posición frente a la opinión pública respecto de varios temas que involucran a los institutos castrenses o que son de interés nacional.[27]

Sin lugar a dudad, México no es, en definitiva, el mismo país en el cual asumió funciones Peña Nieto hace ya casi seis años. Es, hoy por hoy, un país mucho más débil y desgarrado por la violencia y la inseguridad, la corrupción y la impunidad, el clientelismo, la arbitrariedad, el conflicto de intereses, la censura, el corporativismo, el asesinato de periodistas, la violación sistemática de los derechos humanos, la pobreza, la desigualdad social, el cacicazgo, la falta de oportunidades, la injusticia, las fosas clandestinas, la desaparición de 43 estudiantes, la "verdad histórica", el desempleo, los escándalos, el abuso de autoridad, la falta de transparencia, el ascenso de los poderes fácticos, la escasa rendición de cuentas, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos de todos niveles, y un largo etcétera que se acompaña del cinismo de una clase política que proviene de

27. Tales como la posible participación del 27º batallón en el caso Ayotzinapa, la Ley de Seguridad Interior, los casos de Tlatlaya y Palmerito, la corrupción y la impunidad en el ejército y la marina, el excesivo uso de la fuerza en operativos realizados por los militares y marinos, entre otras problemáticas. Al respecto, se recomienda al lector revisar el blog Estado Mayor, que recauda la información que se genera sobre las fuerzas armadas y la página *web* de la SEDENA y la SEMAR, donde están todos los discursos que sus titulares ha realizado a lo largo del presente sexenio.

partidos políticos de todo signo, que es todo menos digna representante de los ciudadanos.

Todo ello se viene acompañando del continuo proceso de militarización, que dista mucho de ser la mejor estrategia para el combate a las *amenazas emergentes*, dado que lleva en sí misma un cúmulo de riesgos, como: 1) La penetración estadounidense en las Fuerzas Armadas mexicanas, a través del adoctrinamiento, el diseño de estrategias, la asesoría, el entrenamiento y el aprovisionamiento, lo que acarrea un proceso de mayor dependencia de la capacidad militar de Estados Unidos. 2) El incremento de denuncias en contra de soldados por abuso de autoridad y violación de derechos humanos. 3) La supremacía de los militares sobre el control civil en varias regiones del Estado. 4) La creación de condiciones que favorecen nuevos espacios de autonomía militar ante una ausencia real de supervisión legislativa. 5) El presupuesto asignado a las áreas de defensa y seguridad resta recursos a otras prioridades nacionales, como la educación, la salud, el combate a la pobreza y la concretización del desarrollo. 6) Los enfrentamientos entre instituciones civiles y militares. 7) La desprofesionalización de las Fuerzas Armadas. 8) Y la transformación de las relaciones civiles-militares (Moloeznik y Solís, 2014). Sumado a lo anterior, no se puede olvidar que existe un saldo negativo que se relaciona con el combate al narcotráfico y el crimen organizado y que desde 2006 hasta 2015 se calculaba la muerte de cerca de 150.000 personas y de 28.000 desaparecidos (Veiras, 2016).

Conclusiones

El progresivo descenso de las tradicionales hipótesis de conflicto y de las competencias estratégicas sobre las que centralmente se estructuraron las instituciones castrenses de la región; la aparición de una agenda de *nuevas amenazas* o *amenazas* emergentes de rango significativo; la debilidad institucional que caracteriza a muchos de los regímenes políticos latinoamericanos, así como la reformulación de las políticas de seguridad y defensa estadounidense a inicios del nuevo milenio, son factores que han incidido en la ampliación del abanico de misiones y funciones que realizan las Fuerzas Armadas.

En el caso particular de México, el impacto que han generado dichos factores se ha traducido en un cambio de paradigma en la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad y defensa que, a su vez, ha tenido implicaciones importantes para nuestras Fuerzas Armadas. En este sentido, el uso de los militares en el combate a amenazas como el narcotráfico o el crimen organizado es el resultado de la confluencia de dos tendencias que se retroalimentan: por un lado, el proyecto de defensa hemisférica estadounidense y, por el otro, la falta de políticas públicas adecuadas que ataquen las causas y condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares.

La realidad mexicana apunta, sin miedo a equívocos, a que la militarización como estrategia para el combate a las *amenazas emergentes* no ha sido la más idónea, puesto que la participación militar en asuntos de seguridad interna somete a los uniformados a una profunda desprofesionalización, genera condiciones para una mayor intervención militar en política, trae aparejada graves violaciones a los derechos humanos y transforma las relaciones civiles-militares, al mismo tiempo que afecta la institucionalidad y la consolidación democrática y no disminuye los niveles de violencia e inseguridad. Por estas razones, sin duda alguna, no solo México, sino también todas las sociedades latinoamericanas, necesitan comprender la gran importancia que reviste para nuestros países prestar una atención adecuada al sector defensa y, en particular, a nuestras instituciones castrenses.

Desde inicios del nuevo milenio, las coyunturas socialmente críticas —tanto internas como externas— han sido utilizadas para reclamar la intervención directa de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden público, lo que legitima prácticas que demeritan la calidad de nuestras democracias y confunden los instrumentos con que cuenta el Estado para hacer frente a las nuevas amenazas. Por tanto, es indispensable continuar con el debate en torno a la creación de marcos jurídicos que especifiquen con claridad cuándo, cómo, dónde y por qué los militares pueden intervenir. Incluso, cuáles serán sus atribuciones y limitaciones específicas, cuáles los contrapesos institucionales y, por supuesto, cuáles

las instancias de vigilancia y sanción de posibles violaciones de los derechos humanos por el uso indebido de la fuerza.

Bibliografía

Alvarado, A. (2009), "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente América Latina", *El Cotidiano*, 153, pp. 63-72. Disponible en: http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15309.pdf.

Astorga, Luis (2015), *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo.

Battaglino, J. M. (2008), "Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur", *Estudios Internacionales*, 160, pp. 7-33. Disponible en: https://revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/download/14110/14417/0.

Benítez, R. (2005), "América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?", en *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, Cuadernos de América de Norte, núm. 4, México, CISAN/UNAM.

——— (2014), "México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el *Big Father* en la era del terrorismo y el crimen organizado", en Secretaría de la Marina- Armada de México/ Centro de Estudios Superiores Navales, *El área de influencia de México desde una visión geopolítica*, México, Secretaría de Marina.

——— y C. Rodríguez (2008), "Seguridad, instituciones e integración subregional: los dilemas de la Iniciativa Mérida", en R. Downie (ed.), *Security and Defense Studies Review*, 8. (2), pp. 7-35. Disponible en: https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/SDSR%20Vol08%20No2.pdf.

Cabrera, L. (2012), "Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales", *Escenarios Actuales*, 17, (1), pp. 17-26. Disponible en: https://www.academia.edu/26047759/Reflexiones_en_torno_a_los_conceptos_de_nuevas_amenazas_amenazas_emergentes_y_amenazas_no_tradicionales?auto=download.

Department of Defense (2005a), *The National Defense Strategy of the United States of America*. Disponible en: http://archive.defense.gov/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf.

Department of Defense (2005b), *The National Military Strategy of the United States of America. A strategy for today: a vision for tomorrow*. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/d20050318nms.pdf.

Departamento de Estado de EUA (2018), *Agenda de la política exterior de Estados Unidos*, 7, 4, EUA, periódico electrónico del Departamento de Estado de EUA.

Diario Oficial de la Federación (2008a), *"Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Marina 2007-2012"*, 1 de enero. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008.

——— (2008b), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012,* 24 de enero. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028911&fecha=24/01/2008.

——— (2008c), *Programa sectorial de Marina 2007-2012*, 21 de enero. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008

——— (2008d), *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, 24 de enero. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo135.doc.

——— (2014), *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, 30 de abril. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014.

Diez, J. e I. Nicholls (2006), *The Mexican Armed Forces in Transition*, EUA, Strategic Studies Institute/ US Army War College.

Flores, R. Y. (2014), "El Salvador: Tendencias históricas de la militarización", en F. Nievas, M. Heinrich y P. Salazar (comp.), *Militarismo, violencia y narcotráfico: la agenda oculta en América Latina*, Buenos Aires, El Aleph, pp. 75-90.

Estévez, D. (2017), "Cumbre militar en Cozumel, escenario del debut de México como líder regional", *Sin Embargo*, 21 de abril. Disponible en: http://www.sinembargo.mx/21-04-2017/3197684.

Fazio, C. (1996), *El tercer vínculo: de la teoría del caos a la militarización*, México, Joaquín Mortiz.

——— (2005), "El tercer vínculo", *La Jornada*, 18 de julio. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2005/07/18/index.php?section=opinion&article=020a1pol,

Figueredo, D. S. (2016), "Cambios en la ecuación de poder, constantes estratégicas estadounidenses y procesos políticos en América Latina", en Marco A. Gandásegui (coord.), *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 323-348.

Gallardo, J. F. (2000), "La militarización a fines del siglo XX", en G. E. Castro y E. Ledesma, *Siempre cerca, siempre lejos: las Fuerzas Armadas en México*, México, Global Exchange/CIEPAC/Cencos, pp. 237-243.

Garzón, J. C. (2012), "La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe. Nuevos desafíos para la construcción de una democracia", en D. Álvarez *et al.*, *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina. Seguridad interna y democracia*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 11-61.

Ibarrola, J. (2003), *El Ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, México, Océano.

Isacson, A. y S. Kinosian (s/f), "Putting the Pieces together. A Global Guide to U.S. Security Aid Programs". Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/04/WOLA_Putting_the_Pieces_Together_042717.pdf

——— (2017), *Ayuda Militar de Estados Unidos en Latinoamérica*, WOLA. Disponible en: https://www.wola.org/es/analysis/ayuda-militar-de-estados-unidos-en-latinoamerica/.

Kinosian S. (2016), Operaciones especiales de EE.UU. en Latinoamérica: ¿Diplomacia paralela?", WOLA. Disponible en: https://www.wola.org/es/analysis/operaciones-especiales-de-ee-uu-en-latinoamerica-diplomacia-paralela/.

Mayers R. (2002), *Las fuerzas militares de Estados Unidos: visión mundial de paz y seguridad en el siglo XXI*, Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos, 7 (4

Méndez, A. (2007), "Catastróficos, PPP, ASPAN y Plan México", *La Jornada*, 31 de octubre. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2007/10/31/index.php?section=politica&article=005n2pol.

Meyer, L. (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano.

——— (2016), *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, México, Penguin Random House.

Ministerio de Defensa Jesús María. Acuerdo de las reuniones de los Ministros de Defensa de las Américas. Lima, Perú, Disponible en: https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf.

Office of the Assistant Secretary for Public Affairs (2005), *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st. Century. Highlights of the Priorities, Initiatives and Accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004. Disponible en*: http://www.dod.mil/pubs/facing_the_future/facing_the_future_cOL.pdf.

Oliveros, M. (2007), "La perversa realidad del Plan Colombia", *La Jornada*, 19 de noviembre. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2007/11/19/index.php?section=opinion&article=029a1pol.

Organización de los Estados Americanos (2003), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, México. Disponible en: http://www.oas.org/csh/ces/.

Ortega Sánchez, José Antonio y Eduardo García Valseca (2013), *El desastre de México, violencia, inseguridad e impunidad*, México, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal.

Piella, G. (2014), "La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror", *Colombia Internacional*, 81, pp. 267-290. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/812/81231284011.pdf.

Piella Colom, Guillem (2010), "Los ejes de la política de defensa estadounidense en la posguerra fría", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y*

Seguridad, 5, (2), pp. 195-210. Disponible en: https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/127/2242.

——— (2016), *De la compensación a la Revolución. La configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014),* Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Sandoval, J. M. (2000), "Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, VI, (18), pp. 183-222. Disponible en: http://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/viewFile/1167/1061.

Secretaría de la Defensa Nacional (2018), *México sede de la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Disponible en: https://www.gob.mx/sedena/articulos/xiii-conferencia-de-ministros-de-defensa-de-las-americas?idiom=es.

——— (s/f), *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/rendiciondecuentas.pdf.

Secretaría de Marina (s/f), *Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Etapa 1*. Disponible en: http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe_rendicion_cuentas_1.pdf.

——— (s/f), *Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Etapa 2*, Disponible en: http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe_rendicion_cuentas_2.pdf.

——— (s/f), *Conferencia de seguridad de Centroamérica 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/semar/articulos/conferencia-de-seguridad-de-centroamerica-2017-104059.

Solís, M. P. (2017), *Fuerzas Armadas, seguridad nacional, relaciones civiles-militares y gobernabilidad democrática en México, 2006-2012*, tesis de doctorado no publicada, Universidad de Guadalajara, México.

——— y M. P. Moloeznik (2014), "El rol de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y su impacto en las relaciones civiles-militares", en M. P. Moloeznik y M. E. Avelar (coord.), *Retos y perspectivas de la seguridad y la justicia penal*, México, Conacyt/ Insyde/ Fundación Victimología/ Universidad de San Diego, pp. 76-117.

Soros, G. (2004), *La burbuja de la supremacía norteamericana. Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos*, Buenos Aires, Sudamericana.

Trejo, E. (2006), *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf.

The White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*. Disponible en: www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

U.S. Senate, Committee on Armed Services (2001), *Nomination of Hon. Donald H. Rumsfeld to be Secretary of Defense*. Disponible en: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000049669459;view=1up;seq=25.

Velázquez, R. (2010), "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales*, 108, pp. 121-155. Disponible en: www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/21569/20373.

——— (2011), "La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades", *Norteamérica*, 6, (2), pp. 85-113. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/norteamerica/v6n2/v6n2a4.pdf.

VIII. Cuando la tradición no es un lujo, sino un imperativo: Lecciones del caso estadounidense para la militarización de la seguridad pública en México

Agustín Maciel Padilla[1]

Introducción

Una tendencia generalizada y en expansión en América Latina, y en otras regiones del mundo, ha consistido en el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar retos de seguridad pública,[2] lo que ha ocurrido como consecuencia de desafíos que superan las capacidades de las autoridades estatales y locales —como en el caso del alto poder de fuego de algunos grupos del crimen organizado—, la falta de profesionalización de las policías, y el grado de corrupción que con frecuencia caracteriza a estas corporaciones.[3]

América Latina, sin embargo, presenta características muy particulares. Es una de las áreas del mundo con el mayor nivel de homicidios, por concentrar un tercio de estos incidentes (36%), e incluir países como Honduras (90.4/1,000 habitantes) y Venezuela (53.7/1,000 habitantes) que presentan índices altos, aun en compa-

---

1. Funcionario del Consulado General de México en Belmopan, Belice. Los comentarios del autor constituyen su opinión personal y profesional, y no representan la posición oficial de institución alguna. Correo electrónico: maciel.agustin@gmail.com.
2. A diferencia de la seguridad pública, que se refiere a la salvaguarda del orden y la paz pública, la seguridad interior es una de las misiones asignadas, y aceptadas, de las fuerzas armadas, la cual se refiere al mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y las instituciones. Es importante, pues, no confundir ambos conceptos, o estos y la seguridad nacional.
3. Dammert, L. y J. Bailey (2005), "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, pp. 133-146.

ración con otras naciones dentro de la misma región.[4] Asimismo, América Latina se ha caracterizado en las últimas décadas por un proceso de transición democrática que ha incluido la conformación de ministerios de defensa encabezados por civiles y la despolitización de las Fuerzas Armadas, pero que irónicamente son invitadas de regreso a la arena política al involucrarlas en tareas de seguridad pública para las cuales no fueron originalmente concebidas, toda vez que la misión fundamental de los militares tiene base en la seguridad nacional. Es decir, en la defensa de los tres componentes del Estado (*i. e.* el territorio, la población y las instituciones). Esta participación no necesariamente ha sido promovida activamente por los militares, sino por el liderazgo político, que, al recurrir a las Fuerzas Armadas, privilegia una respuesta inmediata a la inseguridad, pero lo hace en detrimento de soluciones de más largo plazo y que favorezcan una reforma policial.[5]

Esta participación ha tenido un impacto negativo en términos del orden democrático, por otorgar a los militares mayor influencia en la política interna. Se reconoce ampliamente, por ejemplo, que una democracia "no puede considerarse consolidada a menos que sus Fuerzas Armadas estén firmemente bajo el control de las autoridades civiles formalmente constituidas".[6] Lo contrario representa un "déficit democrático".[7] Asimismo, el involucramiento de los militares en labores de seguridad pública tiene el potencial de generar tanto el desprestigio de la institución como la pérdida de confianza por parte de la población, por propiciar la violación de los derechos humanos y exponer a los efectivos militares a la corrupción, lo que ha ocurrido principalmente en el contexto del combate al narcotráfico.

Ha sido precisamente la estrategia estadounidense de fragmentar de manera artificial el mercado de drogas entre "productores" y

4. United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC) (2013), *Global Study on Homicide*, Trends, Context and Data, pp. 11-24. Disponible en:
http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.
5. Dammert, L. y Bailey, J. (2007), "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs en Español*, abril-junio. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001_g.pdf (25/04/2018), pp. 61-70.
6. Diamint, R. (2015), "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 4, octubre, p. 155.
7. *Ibid*., p. 166.

"consumidores" lo que le ha permitido exportar el combate al narcotráfico —y los costos— hacia el exterior, y con ello justificar y promover el uso de las Fuerzas Armadas para atacar el problema en los países que son origen y punto de tránsito.[8]

En el caso específico de México, la tendencia hacia la militarización de la seguridad pública para enfrentar el tráfico de drogas no es nueva, ya que los militares iniciaron su participación en tareas antinarcóticos desde 1948, en la "primera campaña nacional de erradicación".[9] Esta intervención se intensificó en los años 1970 con el lanzamiento de la "Operación Cóndor" para la destrucción de plantíos de amapola en el "Triángulo Dorado" (*i. e.* Chihuahua, Durango y Sinaloa), considerada en su momento como el "programa de herbicidas más grande la historia",[10] antes de continuar escalando en las décadas siguientes con cada una de las administraciones del país.

Como eje de estas acciones, el gobierno mexicano adoptó implícitamente la postura estadounidense a favor de enfatizar la variable de la oferta en el combate a las drogas, lo cual se formalizó cuando el presidente Miguel de la Madrid se hizo eco de un pronunciamiento similar por parte del presidente Ronald Reagan, al declarar al narcotráfico como un asunto de "seguridad nacional" para México.[11] La identificación de las drogas como asunto de seguridad nacional en México se originó no solo a partir de la presión estadounidense, sino también de la necesidad concreta de enfrentar un reto que

8. Rodrigues, T., "Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives", *humansecurity.org*, unpublished paper. Disponible en: http://www.humansecuritycoordination.org/documents/130617663/130638395/Thiago+Rodrigues+Drug-trafficking+and+militarization.pdf/1cc80f10-4aa3-4d94-8bca-15026ce7a719 (25/04/2018).
9. Toro, M. C. (1995), "*War" on Drugs. Causes and Consequences*, Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade, Volume Three, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, by the United Nations University and the United Nations Research Institute for Social Development, p. 6.
10. Craig, R. B. (1989), "U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship", en G. González y M. Tienda (ed.), *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, Dimensions of U.S.-Mexican Relations, vol. 4, papers prepared for the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, San Diego, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 74-75.
11. Doyle, K. (1993), "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571, febrero, p. 84.

amenazaba las instituciones y, como históricamente se había entendido, como condición para disminuir la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos mexicanos.[12] Los esfuerzos para combatir el narcotráfico, sin embargo, no han sido exitosos, y en su lugar han tenido un alto costo en términos de vidas y recursos para el país.

Recientemente, la participación de los militares en tareas internas ha adquirido una mayor relevancia debido a la aprobación y entrada en vigor de la "Ley de Seguridad Interior",[13] la cual otorga garantías a la intervención de los militares en funciones de mantenimiento del orden en las calles sin el suficiente control sobre el uso de la fuerza.[14] Actualmente, esta ley se está discutiendo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a un cúmulo de controversias, por lo que resulta aún más relevante e imprescindible, en este contexto, restaurar la distinción entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las corporaciones policiacas.

Estas son dos instituciones de naturaleza distinta, no obstante la línea cada vez más fina que las separa y que se manifiesta tanto en el entrenamiento y el uso de tácticas y equipo militar por parte de las policías, como en la creciente utilización de las Fuerzas Armadas para enfrentar amenazas no-estatales. Este fenómeno se explica en parte debido al fin de la Guerra Fría y la búsqueda de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, pero también a la creciente identificación de amenazas transnacionales, como el narcotráfico y el terrorismo, como asuntos de seguridad nacional (*i. e.* presente en la narrativa de la "guerra contra las dogas" y la "guerra contra el terrorismo"), lo que justifica los enfoques que privilegian el llamado a los militares por su mayor capacidad de respuesta frente a retos de mayor escala, en comparación con las fuerzas de seguridad civiles.

12. Toro, "*War" on Drugs. Causes and Consequences*, p. 7.
13. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Nueva Ley DOF, 21-12-2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.
14. Redacción (2017), "8 puntos clave de la Ley de Seguridad Interior aprobada por los diputados", *Animal Político*, 30 de noviembre. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/. Consultado: 17 de abril de 2018.

En este contexto, el presente ensayo tiene el objetivo de analizar el caso de los Estados Unidos como una de las democracias líderes en el mundo donde impera una distinción entre Fuerzas Armadas y policías, y por lo tanto un límite al empleo de los militares en tareas internas, lo que se traduce en una garantía de su sistema político. Esta distinción es fundamental en una democracia. Asimismo, se aborda la discusión sobre las presiones que existen actualmente para fusionar estas herramientas del Estado, así como la racionalidad detrás de la resistencia a una transformación de esta naturaleza. El propósito de este análisis consiste en derivar lecciones que se puedan aplicar al caso mexicano y que no solo contribuyan a mantener el orden democrático y el respeto a los derechos humanos, sino también al fortalecimiento de las instituciones de seguridad en México.

1. Posse Comitatus[15]

A diferencia de otros países, sobre todo los latinoamericanos, que reflejan debilidad institucional y recursos inadecuados en términos de la aplicación de la ley —y que, por lo tanto, han recurrido a sus Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública—, los Estados Unidos mantienen una separación clara entre policías y militares, así como una firme prohibición a la participación de sus Fuerzas Armadas en labores de mantenimiento del orden en las calles.

Tradicionalmente, la población estadounidense ha desconfiado del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública —a propósito de, y no obstante la, presencia significativa de armas en la sociedad al amparo de la Segunda Enmienda—,[16] desde que las fuer-

15. "*Posse comitatus*, (latín: "fuerza del condado") antigua institución inglesa que consiste en la fuerza integrada por ciudadanos sanos de la comarca, convocados para ayudar a mantener el orden público. Originalmente la figura fue establecida y liderada por el alguacil, y el *posse comitatus* se convirtió en un instrumento puramente civil cuando el alguacil posteriormente perdió sus funciones militares. De vez en cuando, la legislación daba autoridad a otros oficiales de paz y magistrados para invocar el poder del condado". Ver Jenkins, J. P., "Posse comitatus", *Encyclopaedia Britannica*. Disponible en: https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus. Consultado: 19 de abril de 2018.

16. La Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos establece: "Una milicia bien reglamentada, que sea necesaria para la seguridad de un Estado libre, no infringirá el derecho del pueblo a poseer y portar armas". Ver Legal Information Institute, "Second

zas británicas fueron utilizadas para imponer las leyes coloniales. Esta aversión también tiene su origen histórico en la huella que dejaron estas tropas en la supresión del movimiento de independencia.[17]

La resistencia se reflejó posteriormente en la Declaración de Independencia, la cual establece, en rechazo al monarca británico, que "él ha incidido para hacer que los militares sean independientes y superiores al poder civil".[18] En este contexto, la Constitución de 1789 estableció límites a la función de las Fuerzas Armadas, como por ejemplo, en el Artículo I, sección 8, que otorga al Congreso la facultad de conformar y apoyar a un Ejército, así como mantener una Armada (*the power of the purse*), y el Artículo II, sección 2, que designa al presidente "Comandante en Jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos, y de la milicia de los diversos estados, cuando sea llamada al servicio de los Estados Unidos" (la supremacía del poder civil).[19]

No obstante estas limitantes al poder militar, en los hechos la Constitución no clarificó ni erradicó por completo la participación de los militares en la aplicación de la ley. No solo eso, sino que tres años después, en 1792, el Congreso autorizó a los alguaciles el poder de enlistar milicias para mantener el orden. Es decir, al menos en esos primeros años, en los Estados Unidos no existió una línea clara entre las funciones de los militares y los encargados de la seguridad pública.[20]

Terminada la Guerra Civil, con la ocupación de los estados confederados por parte de las tropas de la Unión en la llamada "Era de

Amendment", Cornell Law School. Disponible en: https://www.law.cornell.edu/wex/second_amendment. Consultado: 20 de abril de 2018.

17. Ver, por ejemplo, Hook, H. (2017), *Scars of Independence. America's Violent Birth*, New York, Crown Publishing. Esta obra argumenta, sin embargo, que las atrocidades también ocurrieron por parte de los colonialistas.
18. National Archives, "Declaration of Independence: A Transcription", Congress, July 4th, 1776. Disponible en: https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript. Consultado: 27 de abril de 2018.
19. National Archives, "The Constitution of the United States: A Transcription", Disponible en: https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript. Consultado: 27 de abril de 2018.
20. Mihm, S. (2018), "Law says Troops can´t be Cops. History Disagrees", *Bloomberg*, 10 de abril. Disponible en: https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-04-10/posse-comitatus-law-can-t-stop-trump-from-using-troops-at-border. Consultado: 17 de abril de 2018.

la Reconstrucción", el gobierno federal autorizó que sus efectivos vigilaran las estaciones de votación con el fin de proteger los derechos de la población afroamericana. En la controvertida elección presidencial de 1876, sin embargo, los demócratas (blancos del sur bajo ocupación) negociaron el retiro de los soldados del norte a cambio de reconocer el triunfo del republicano Rutherford B. Hayes. Posteriormente, cuando los demócratas restablecieron su control al ganar la mayoría en la Cámara de Representantes en las elecciones intermedias, promovieron y aseguraron la aprobación de la ley *Posse Comitatus* de 1878 (PCA), con el fin de evitar que las Fuerzas Armadas volvieran a ser utilizadas para vigilar las elecciones en el sur, bajo la justificación de mantenerlas apartadas de los asuntos de mantenimiento del orden. De esta manera, el acta establecía,

> Excepto en casos y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o un acto del Congreso, quién intencionalmente utilice cualquier parte del Ejército [o la fuerza aérea] como un *posse comitatus* para ejecutar las leyes, se le impondrá una multa bajo este título o la prisión por no más de dos años, o ambos.[21]

En este contexto, el acta derivó de una decisión política para evitar que el presidente recurriera a las Fuerzas Armadas en materia de aplicación de la ley, más que de una necesidad de proteger las libertades civiles de la población en general.[22] Asimismo, constituyó una "traición" de parte del gobierno federal hacia la población afroamericana, lo cual solo contribuiría a "legalizar" la segregación en el sur.[23]

Cabe destacar, sin embargo, que ni la aversión al establecimiento de un Ejército permanente ni la prohibición estipulada en la ley tuvieron un efecto contundente, ya que en décadas subsecuentes

---

21. U.S. Code, *Title 18 – Crimes and Criminal Procedure*, 1385, Use of Army and Air Force as posse comitatus, Disponible en: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/pdf/USCODE-2011-title18-partI-chap67-sec1385.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.
22. Felicetti, G. y J. Luce (2004), "The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers", *Parameters*, Autum. Disponible en: http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/04autumn/felicett.pdf. Consultado: 7 de abril de 2017.
23. Head, T. (2017), "The Posse Comitatus Act of 1878", *ThoughtCo*, 1 de noviembre. Disponible en: https://www.thoughtco.com/the-posse-comitatus-act-of-1878-721707. Consultado: 17 de abril de 2018.

las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se expandieron, y varios presidentes pudieron utilizar a los militares en asuntos internos y de seguridad pública a través de una amplia variedad de estatutos legales que, si bien en los hechos constituyeron excepciones, estas no rebasaron los márgenes establecidos.

Primero, si bien en la redacción de la constitución estaba presente la idea de que la defensa nacional estaría garantizada a través de la formación de milicias y no del establecimiento de un Ejército permanente, con el tiempo la inmersión de los Estados Unidos en el contexto internacional llevó a lo contrario, ya que la confrontación geoestratégica con la Unión Soviética desde la segunda mitad de los años cuarenta impulsó la creación de un amplio aparato de seguridad y militar durante la Guerra Fría, basado en la ley de Seguridad Nacional de 1947, y posteriormente en la Directiva de Seguridad Nacional 68.[24]

Segundo, entre las excepciones más importantes a la ley se encuentra la creación de la Guardia Costera como un brazo militar con facultades de aplicación de la ley, la cual actualmente está subordinada al Departamento de Seguridad Interna (DHS) en tiempos de paz, y al Departamento de la Armada en el DoD en tiempos de guerra. Es decir, la Guardia Costera solo está sujeta a la PCA durante etapas de conflicto militar. Respecto de las otras ramas de las Fuerzas Armadas, en 1956 la PCA fue incorporada al título 18 del Código de los Estados Unidos, sección 1385, lo cual incluyó a la Fuerza Aérea. La Armada y los *marines*, por su parte, también quedaron cubiertos por la ley, pero no de manera directa, sino a través de varias regulaciones del DoD.[25] En relación con la Guardia Nacional, esta fue establecida por el Artículo I, sección 8 de la Constitución, y no está regulada por la PCA al estar bajo las órdenes de cada uno de los

24. United States (1947), *The National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Congress, 26 de julio. Disponible en: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018; y Truman Papers (1950), "A Report to the National Security Council – NSC 68", 12 de abril, President's Secretary File. Disponible en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.
25. Spak, M. y D. Spak (2004), "Posse Comitatus Act (1878)", Major Acts of Congress, *Encyclopedia.com*. Disponible en: https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law/posse-comitatus-act. Consultado: 17 de abril de 2018.

gobernadores de los Estados, por lo cual pueden ser utilizadas en tareas de mantenimiento del orden cuando una situación de emergencia así lo justifique.[26] Las fuerzas de la Guardia Nacional solo se sujetan a la ley, y a las regulaciones del DoD, cuando son "federalizadas"; es decir, cuando quedan bajo el control del presidente.[27]

Asimismo, el presidente puede recurrir a los militares en caso de sublevación y de desastres naturales, como está estipulado en la *Insurrection Act* de 1807 y en la *Stafford Act*, respectivamente. La primera es una ley federal (10 U.S.C. 251-255) que otorga al presidente la facultad de desplegar efectivos militares dentro de los Estados Unidos en casos de anarquía, insurrección y rebelión, no obstante que su intención es precisamente acotar el poder presidencial, al asignar a los gobiernos estatales y locales una respuesta inicial en caso de insurrección. Junto a la PCA, restringe la capacidad del ejecutivo federal en tareas del mantenimiento del orden.[28] La Ley Robert T. Stafford de Asistencia de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre (PL 100-707), fue promulgada el 23 de noviembre de 1988 como enmienda a la Ley de Ayuda en Casos de Desastre de 1974 (PL 93-288). Esta ley constituye la autoridad legal para la mayoría de las actividades federales de respuesta a desastres, en particular en relación con los programas de la *Federal Emergency Management Administration* (FEMA) y que en su título II, "Preparación para desastres y asistencia para la mitigación", incluye programas federales y estatales de preparación para desastres (42 U.S.C. 5131), así como la creación de Fuerzas de Tarea Conjuntas —JTF— (42 U.S.C. 5134), donde se define la función subsidiaria y de apoyo que tienen las Fuerzas Armadas bajo estos esquemas.[29]

---

26. National Archives, "The Constitution of the United States".
27. Elsea, J. *et al.* (2005), "The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch", *Naval History and Heritage Command*, 6 de junio. Disponible en: https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/p/posse-comitatus-act-and-related-matters-a-sketch.html. Consultado: 27 de abril de 2018.
28. *Insurrection Act Law and Legal Definition*, *USLegal.com*. Disponible en: https://definitions.uslegal.com/i/insurrection-act/. Consultado: 17 de abril de 2018.
29. Federal Emergency Management Administration (FEMA), *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, Public Law 93-288, as amended, 42 U.S.C. 5121 et seq., and Related Authorities. Disponible en: https://www.fema.gov/media-library-data/1519395888776-af5f95a1a9237302af7e3fd5b0d07d71/StaffordAct.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

Adicionalmente, un impulso gradual hacia la expansión de las excepciones ha provenido de la necesidad de confrontar el tráfico de drogas y, como se verá más adelante, el terrorismo. Hacia el inicio de los años setenta, el presidente Richard M. Nixon reconoció al narcotráfico como una amenaza para los Estados Unidos e inició la llamada "guerra contra las drogas", lo cual propició que en 1982 el Congreso incrementara la cooperación entre el DoD y otras agencias civiles como parte de la ley de Autorización de Defensa de 1982.[30] Esta y otras regulaciones, incorporadas principalmente al título 10 del Código de los Estados Unidos, incrementaron la cooperación del departamento con las agencias civiles, principalmente al identificar el tráfico de drogas como amenaza de seguridad nacional.[31] Posteriormente, con la aprobación del Acta de Autorización

30. La ley de Autorización de Defensa de 1982 (P. L. 97-86, 1 de diciembre de 1981) "[Permitió] al Secretario de la Defensa poner a disposición de las autoridades civiles encargadas del mantenimiento del orden a nivel federal, estatal, o local, información, equipo, instalaciones y entrenamiento, así como personas para asesorar en los esfuerzos de mantenimiento del orden. [Ordenó] al Secretario expedir regulaciones respecto a la provisión y reembolso de esa ayuda". Ver 97th U.S. Congress, "Title IX General Provisions", *Department of Defense Authorization Act, 1982*, (P. L. 97-86, 1 de diciembre de 1981), (S.815), *Thomas*, Legislative Information on the Internet, Public Law. Disponible en: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:SN00815:@@@D|TOM:/bss/d097query.html. Consultado: 17 de diciembre de 2002. La ley incluyó las secciones 371 ("Utilización de información recolectada durante operaciones militares"), 372 ("Utilización de equipo e instalaciones militares"), 373 ("Entrenamiento y asesoramiento de oficiales civiles de mantenimiento del orden"), y 374 ("Mantenimiento y Operación de Equipo") al título 10 del Código de los Estados Unidos, el cual estableció el apoyo militar a las fuerzas de mantenimiento del orden. Ver U.S. House of Representatives, "U.S. Code, Title 10-Armed Forces, Subtitle A-General Military Law, Part I-Organization and General Military Powers, Chapter 18-Military Support for Civilian Law Enforcement Agencies", Sections 371, 372, 373, and 374, in *Search the United States Code*, Office of the Law Revision Counsel. Disponible en: http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t09t12+170+1++%28%29%20%20AN. Consultado: 17 de diciembre de 2002.

31. En respuesta a la creciente presión política en anticipación de las elecciones de mitad de período de noviembre de 1986, el presidente Ronald Reagan preparó el escenario para una mayor expansión de la participación militar en el control de drogas. El 8 de abril de 1986, emitió la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional núm. 221 (NSC-NSDD-221), "Narcóticos y Seguridad Nacional", que establecía que "el alcance creciente del narcotráfico global ha creado una situación que hoy agrega otra dimensión significativa a los aspectos de aplicación de la ley y de salud pública de este problema internacional, "*el cual amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos*". Ver The White House, "Narcotics and National Security", National Security Decision Directive Number 221 (NSC-NSDD-221), 8 de abril de 1986, en NSDD – National Security Decision Directives,

de Defensa de 1989, el Congreso estadounidense designó al DoD como la agencia líder, responsable de la "detección y monitoreo de amenazas aéreas y marítimas sospechosas de transportar droga hacia los Estados Unidos".[32]

Es importante señalar que, no obstante el proceso de expansión histórica de las funciones de los militares en asuntos internos, la PCA ha permanecido como un componente fundamental de un sistema constitucional que limita el involucramiento de las Fuerzas Armadas en los asuntos civiles, y que, lejos de haber sido debilitada a través de la variedad de enmiendas constitucionales y regulaciones del DoD, han mostrado ser medidas redundantes en apoyo a la prohibición del involucramiento *directo* de los militares en las labores de seguridad pública, en funciones tales como las investigaciones, las incautaciones de drogas o las detenciones de narcotraficantes, con lo cual se ha blindado a la institución de una exposición a tareas que no le corresponden.

2. Transformación de las amenazas

El fin de la Guerra Fría eliminó el prospecto de una confrontación entre las superpotencias, y puso de relieve amenazas que, si bien antes estaban presentes, se encontraban en un plano secundario en comparación con la posibilidad de un conflicto nuclear. Este nuevo panorama estratégico generó llamados a reducir el número de efectivos militares y presupuestos de defensa, así como a replantear las funciones de las Fuerzas Armadas a través de misiones como la participación en operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y otras más allá de la tradicional defensa externa y las tareas de apoyo a la población civil en casos de emergencia,[33]

Reagan Administration, Federation of American Scientists (FAS), Intelligence Resource Programs. Disponible en: http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm. Consultado: 19 de diciembre de 2002, p. 1 (énfasis propio).

32. Dunkelberger, T. E., *Measuring Department of Defense Effectiveness in Counternarcotics Support*, Study Project, U.S. Army War College, junio de 1991. Disponible en: http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a237619.pdf. 20 de abril de 2018, p. 1.

33. Schnabel, A. y M. Krupanski (2015), "Evolving Internal roles of the Armed Forces. Lessons for Building Partner Capacity", *Prism*, vol. 4, núm. 4, abril, p. 119.

para incluir retos transnacionales como el narcotráfico, la migración indocumentada, el contrabando de armas y personas, y el terrorismo, entre otros. Esta transformación, de hecho, está en el centro del debate sobre la ampliación del concepto de seguridad nacional más allá de los factores militares, que ya se perfilaba desde el fin de la década de los setenta, el cual coincide con la formulación de la teoría de la interdependencia y mayor atención a los actores no-estatales en el sistema internacional.[34]

El caso más claro de empleo de las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales fue el combate al narcotráfico a través de la militarización de las policías, así como la militarización de la seguridad pública promovida por los Estados Unidos en el exterior, principalmente en América Latina. Posteriormente, los ataques terroristas del once de septiembre constituyeron un impulso significativo para el empleo de las capacidades militares como respuesta a esta amenaza, no obstante que para combatirla se ha reconocido que la inteligencia, el control de fronteras y la labor de investigación policial son instrumentos más efectivos.[35] Es en este contexto donde ha aumentado la presión para que las Fuerzas Armadas incrementen su participación en la seguridad en el ámbito interno.

Como parte de la norma en la mayoría de los países, las Fuerzas Armadas tienen funciones internas, ya que estas contribuyen de manera regular para brindar seguridad en eventos masivos, en el control de disturbios y la protección de infraestructura, la respuesta a emergencias y desastres naturales, bajo la lógica de que esta aportación es solo de carácter suplementario y en apoyo a la autoridad civil, que solo se justifica en situaciones excepcionales y cuando las capacidades de las instituciones civiles están rebasadas.

---

34. Ver, por ejemplo, Brandt, W. (1980), *North-South: A Programme for Survival: Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Cambridge, MA, MIT Press; Ullman, R. (1983), "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, núm. 1, summer; Mathews, J. T. (1989), "Redefining Security", *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, Spring; Romm, J. J. (1993), *Defining National Security* New York, NY, Council on Foreign Relations; Tickner, J. A. (1995), "Revisioning Security", en K. Booth y S. Smith (ed.), *International Relations Theory Today,* Oxford, Oxford University Press; Buzan, B. (c1983), *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Wheatsheaf; Buzan, B., Waever, O. y J. de Wilde (c1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
35. Schnabel y Krupanski, "Evolving Internal roles of the Armed Forces", p. 122.

Sin embargo, el que las Fuerzas Armadas participen en este tipo de actividades ha sido menos controversial que en los casos en que son llamadas a garantizar el orden público y a combatir amenazas no estatales, las cuales serían mejor enfrentadas desde una perspectiva de seguridad pública.[36]

En el caso de los Estados Unidos, en particular, esta controversia ha sido resuelta en los hechos a través de la PCA y de las regulaciones del DoD, donde se establece que el apoyo de los militares a la seguridad pública es solo tangencial, suplementario, por lo cual se mantiene una prohibición estricta a la participación de sus elementos en arrestos, decomisos e investigaciones. Como se verá más adelante, el fenómeno que se ha registrado, más que el involucramiento de los militares en tareas de seguridad pública, ha sido la militarización de las policías a través de la incorporación de técnicas, tácticas, procedimientos y equipo militar.

En síntesis, si bien en los Estados Unidos se ha recurrido a las Fuerzas Armadas para enfrentar amenazas transnacionales en el ámbito interno, esto ha ocurrido como medida de último recurso y en respuesta a situaciones excepcionales, y aun bajo estas circunstancias, se han mantenido limitaciones rigurosas para su accionar, al prohibirse su participación directa en tareas policiales. Ha sido en este contexto que, sin embargo, ha surgido un debate sobre la función de los militares en la seguridad en el ámbito interno.

3. Posiciones encontradas y mantenimiento del equilibrio

El fin de la confrontación geoestratégica entre las superpotencias, y posteriormente la amenaza del terrorismo, han sido las circunstancias que han propiciado un debate en los Estados Unidos sobre el involucramiento de sus Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

36. Por ejemplo, la meta fundamental de la Patrulla Fronteriza consiste en asegurar las fronteras de los Estados Unidos y, de manera prominente, "evitar que los terroristas y las armas de los terroristas ingresen al país a través de los puertos de entrada". Ver U.S. Customs and Border Protection (CBP), *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan. The Mission: Protect America*, p. 8. Disponible en: https://nemo.cbp.gov/obp/bp_strategic_plan.pdf. Consultado: 19 de abril de 2018).

En particular, el prospecto del "terrorismo catastrófico", caracterizado por el posible uso de armas de destrucción masiva (WMD), y la vulnerabilidad a ciberataques, han generado una creciente presión a favor de utilizar los instrumentos militares para enfrentar estos retos de seguridad sin precedentes.[37]

En los Estados Unidos, la transformación más visible generada por esta presión ha sido el establecimiento del Comando Norte (NORTHCOM) para apoyar a las autoridades civiles en caso de una catástrofe o para evitar amenazas externas, cubriendo Canadá, el territorio continental estadounidense, México, y 500 millas náuticas en el Caribe.[38] Esta participación de los militares estadounidenses, a diferencia de la participación de las Fuerzas Armadas en América Latina, es alentada no por la falta de profesionalización o a la corrupción de sus policías, sino por el hecho de que, al igual que en otros países avanzados, los militares cuentan con "ventajas comparativas" en términos de equipo, capacidad, experiencia y cobertura territorial que no están a disposición de las autoridades civiles.[39]

En los Estados Unidos, el terrorismo ha creado el impulso más reciente a revisar o eliminar el fundamento del *posse comitatus*, en lo que representaría "la desviación más grande y significativa de una de las tradiciones políticas y legales más importantes del país".[40] Esto ha generado, a su vez, la existencia de posturas opuestas al respecto. Una a favor de mantener la vigencia de los principios de la PCA, y otra que busca flexibilizar o eliminar esta regulación, que se considera ya obsoleta.

37. Dunlap, C. J. (1999), "The Police-ization of the Military", *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 27, (Winter), p. 221. Disponible en: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty_scholarship. Consultado: 17 de abril de 2018.
38. Kayyem, J. y S. E. Roberts (2002), "War on Terrorism will Compel Revisions to Posse Comitatus", *National Defense*, 12 de enero. Disponible en: http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2002/11/30/2002december-war-on-terrorism-will-compel-revisions-to-posse-comitatus. Consultado: 29 de abril de 2018.
39. Schnabel y Krupanski, "Evolving Internal Roles of the Armed Forces", p. 130.
40. Brooks, R. A. (2002), "The Military and Homeland Security", *Policy and Management Review*, 2 (2), p. 4.

A favor de la Ley

Quienes favorecen mantener sus principios argumentan que un cambio derivado de la creciente presión para involucrar a los militares en la seguridad pública es sumamente problemático. Primero, en el ámbito militar el uso de la fuerza es decisivo, por lo cual la tarea de interactuar con la población civil es siempre un reto. Los militares no ven "ciudadanos sospechosos", ven "enemigos",[41] en un contexto en el cual quienes son vigilados representan una amenaza que justifica el uso de la fuerza. Debido a que "vigilar ciudadanos y pelear guerras son tareas básicamente incompatibles", esto implica que cada una de estas actividades "requiere enfoques y entrenamiento diferentes, lo cual involucra una sensibilidad diferente hacia el uso de la fuerza".[42]

Desde esta perspectiva, la participación de los militares en la seguridad pública podría generar que la sociedad sea vista como el enemigo, por lo que se corre el riesgo de atacar sus libertades civiles, que es algo similar a lo que sucedió con la aprobación de la *Patriot Act*, bajo el presidente George W. Bush, a raíz de los atentados del once de septiembre.[43] Asimismo, el que la comunidad sea percibida como el "enemigo", es una distinción fundamental "entre una democracia liberal y un estado totalitario".[44]

Los entusiastas de la participación militar argumentan que, para salvar este obstáculo, se podría reentrenar a los soldados con el fin de neutralizar sus instintos de combate, lo cual requeriría cambios mayores en la cultura y el entrenamiento. La desventaja de este curso de acción, sin embargo, erosionaría no solo la moral y la disciplina sino también, en última instancia, la capacidad de los militares para cumplir con su responsabilidad principal, que es proteger al

41. Dunlap, "The Police-ization of the Military", p. 223.
42. Brooks, "The Military and Homeland Security", p. 4.
43. American Civil Liberties Union (ACLU), *Surveillance under the Patriot Act*. Disponible en: https://www.aclu.org/issues/national-security/privacy-and-surveillance/surveillance-under-patriot-act. Consultado: 19 de abril de 2018.
44. Lieblich, E. y A. Shinar (2017), "Police Militarization in the Trump Era", *justsecurity.org*, 1 de febrero. Disponible en: https://www.justsecurity.org/37125/police-militarization-trump-era/. Consultado: 19 de abril de 2018.

país de las amenazas externas. Por ello, "convertir a los soldados en policías es una mala idea".[45]

No menos preocupante es exponer a las Fuerzas Armadas a la corrupción y a quebrantar la relación civil-militar al crear una distancia entre ellos y la sociedad por pérdida de la confianza.[46] Esto sería sumamente negativo, ya que afectaría el equilibrio en las relaciones civiles-militares en un sistema que establece que los militares deben mantenerse a distancia de la política. Su involucramiento podría erosionar la práctica, o bien el fundamento mismo, de una estructura de control donde son precisamente las autoridades civiles las responsables en última instancia de la política militar y de seguridad.[47]

Esto es particularmente grave cuando las Fuerzas Armadas tienen un alto nivel de aprobación entre la población.[48] La consecuencia de este tipo de cambios podría resultar en una alteración de la ética y las normas de conducta del militar profesional en los Estados Unidos.[49] Por ello la mejor manera de mantener la confianza en los militares es una estricta adherencia a los principios legales que gobiernan las funciones internas de las Fuerzas Armadas.[50]

Asimismo, los principios de la PAC y del sistema federal son garantes de la democracia estadounidense que no deben ser violados. Si bien no es posible negar la necesidad de que los militares respondan a una emergencia, si fuera necesario expandir las funciones del DoD internamente como respuesta a un incidente nuclear terrorista, esto debería hacerse sin violar los principios de la gobernabili-

45. Brooks, "The Military and Homeland Security", p. 4.
46. Dunlap, "The Police-ization of the Military", p. 224.
47. Brooks, "The Military and Homeland Security", p. 9.
48. Kennedy, B. (2016), "Most Americans trust the Military and Scientists to Act in the Public's Interest", *Pew Research Center*, 18 de octubre. Disponible en: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/18/most-americans-trust-the-military-and-scientists-to-act-in-the-publics-interest/. Consultado: 19 de abril de 2018. Un tercio del público estadounidense (33%) tiene una gran confianza en el ejército, y el 46% adicional dice que le tiene una buena cantidad de confianza. Estos datos son consistentes con la encuesta de 2013 que encontró que el 78% del público dijo que los militares contribuyen "mucho" a la sociedad. Solo el 4% y el 5%, respectivamente, confía mucho en los líderes empresariales y en los funcionarios de elección popular.
49. Brooks, "The Military and Homeland Security", p. 11.
50. Lujan, T. R. (1997), "Legal Aspects of Domestic Employment of the Army", *Parameters*, autumn. Disponible en: file:///C:/Users/User/Downloads/571.pdf. Consultado: 30 de abril de 2018.

dad estadounidense, ya que la creciente presencia de los militares en el ámbito interno, lejos de justificar la eliminación de la PCA, implica fortalecerla.[51] Esto va en línea con el hecho de que en los Estados Unidos "los militares son definitivamente quienes se oponen de manera más consistente a profundizar su involucramiento en asuntos de seguridad pública".[52]

En contra de la Ley

Quienes buscan eliminar la prohibición a la participación de los militares en tareas internas señalan que la prohibición no constituye un impedimento para la participación del DoD en el mantenimiento de la ley y la seguridad interna, como lo muestran las regulaciones del departamento, las cuales representan vacíos (*loopholes*) que evitan que exista un control real. Entonces, se debe reconocer que la participación del DoD en el mantenimiento del orden no tiene nada que ver con el *Posse Comitatus*, y lo que hay que resolver es cómo proteger a la nación y a la vez los derechos civiles.[53]

Se señala, asimismo, que, no obstante haber sido violada en los hechos en diferentes ocasiones, nunca nadie ha enfrentado una causa penal, y que el Congreso ha aprobado tantas excepciones que ya no funciona efectivamente, ni como declaración política.[54] Lo único que ha hecho es generar confusión y parálisis entre quienes desean defender a los Estados Unidos dentro de los confines de la ley, por lo que solo sirve de pretexto cuando estos esfuerzos fracasan.[55] Se señala entonces que la PCA es una "política extraviada", una mera formalidad que obstruye la seguridad nacional, es peligrosa para las libertades civiles y el respeto al Estado de derecho, al mismo tiem-

51. Quillen, C. (2002), "Posse Comitatus and Nuclear Terrorism", *Parameters*, Spring. Disponible en: https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/articles/02spring/quillen.htm. Consultado: 30 de abril de 2018.
52. *Idem*; Felicetti y Luce, "The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers".
53. *Idem*.
54. Williams, C. J., "An Argument for Putting the Posse Comitatus Act to Rest", *Mississippi Law Journal*, vol. 85:1, pp. 101-102. Disponible en: http://mississippilawjournal.org/wp-content/uploads/2017/03/2.-Williams.pdf. Consultado: 30 de abril de 2018.
55. *Idem*.

po que no es un impedimento a la participación de los militares en las tareas de seguridad pública.[56]

En los Estados Unidos, sin embargo, más que la participación de los militares en la seguridad pública, lo que se observa es la militarización de la policía, que es el uso de tácticas, procedimientos y equipo militar por parte de las corporaciones, lo cual no está considerado por el ley. Después de los acontecimientos de Ferguson Missouri,[57] el presidente Barack Obama impuso restricciones a la provisión de equipo militar a los departamentos de policía y estableció mecanismos de supervisión para ello.[58] Como resultado del tiroteo de San Bernardino,[59] los republicanos criticaron la medida diciendo que iba en detrimento de la seguridad y el mantenimiento del orden, mientras que Donald Trump en su campaña señaló estar a favor de eliminar las barreras.[60]

La militarización de la policía no es nueva, ya que empezó en los sesenta con la creación de equipos SWAT (*Special Weapons and*

56. Felicetti y Luce, "The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers".
57. "Michael Brown, un adolescente afroamericano desarmado, fue asesinado por arma de fuego el 9 de agosto de 2014 por Darren Wilson, un agente de policía blanco, en Ferguson, Missouri, un suburbio de St. Louis. El tiroteo provocó protestas que sacudieron la zona durante semanas. El 24 de noviembre, el fiscal del condado de St. Louis anunció que un gran jurado decidió no acusar al Sr. Wilson. El anuncio desencadenó otra ola de protestas. En marzo, el Departamento de Justicia llamó a Ferguson a revisar su sistema de justicia penal, declarando que la ciudad había participado en violaciones constitucionales". Buchanan, L. *et al*. (2015), "What happened in Ferguson", *The New York Times*, Updated Aug. 10. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2014/08/13/us/ferguson-missouri-town-under-siege-after-police-shooting.html. Consultado: 21 de abril de 2018.
58. Johnson, A. (2015), "Obama: U.S. Cracking Down on 'Militarization' of Local Police", *ABC News*, 18 de mayo. Disponible en: https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-cracking-down-militarization-local-police-n360381. Consultado: 21 de abril de 2018.
59. Este caso se refiere a los esposos Syed Rizwan Farook y Tashfeen Malik, quienes el 2 de diciembre de 2015 atacaron con armas de fuego la fiesta de la oficina de Farook, mataron a catorce e hirieron a veintidós, en lo que se consideró un acto de terrorismo. Ambos fueron asesinados en un tiroteo con la policía poco después. Ver "Everything we know about the San Bernardino Terror Attack Investigation so far", *Los Angeles Times*, 14 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.latimes.com/local/california/la-me-san-bernardino-shooting-terror-investigation-htmlstory.html. Consultado: 21 de abril de 2018.
60. Tanfani, J. y K. Mather (2017), "Trump is ending Restrictions that Limit the Military from giving Surplus Gear to Police", *Los Angeles Times*, 28 de agosto. Disponible en: http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-military-gear-20170828-story.html. Consultado: 21 de abril de 2018.

Tactics), cuando el Departamento de Policía de Filadelfia los puso a prueba en 1964 en respuesta a disturbios en la ciudad. Con el paso del tiempo, se ha creado la percepción de que el equipo militar ya no está reservado para las unidades SWAT y situaciones excepcionales, sino que ahora es desplegado con normalidad en varias ciudades. Un estudio señala que esta es una visión errónea, ya que la introducción de estas tácticas varía de lugar en lugar. Asimismo, justifica la adopción de estos equipos en términos de señalar que, así como el contexto criminal se ha transformado, en la misma medida la militarización de la policía debe cambiar. Una policía con capacidades militares se requiere para enfrentar el tipo de amenazas post once de septiembre, complejas e irregulares, que, aunque poco frecuentes, sobrepasan las capacidades del "típico agente de policía uniformado que patrulla las calles".[61]

En este sentido, si bien la policía en los Estados Unidos es un asunto local, el gobierno federal ha otorgado a los condados y estados la posibilidad de militarizarse al obtener equipo excedente a través del Programa 1033,[62] y también gracias a apoyos del DHS, con equipos disponibles por el retorno de tropas de Irak y Afganistán.[63] Se argumenta que este problema de la militarización se resuelve con el establecimiento de protocolos claros para el uso de

61. Zambri, J. y U. Sutliff, "Reflections on the Militarization of American Law Enforcement: An Adaptive Consequence to an Irregular Criminal Threat", *Small Wars Journal*. Disponible en: Consultado: 30 de abril de 2018.
62. En 1989, el Congreso autorizó el Programa 1033 para que el DoD pudiera equipar a las agencias locales, estatales y federales para la guerra contra las drogas. En 1996, el Congreso expandió el alcance para incluir el contraterrorismo a través de la Law Enforcement Support Office (LESO), la cual instrumenta la sección 2576a del título 10 del Código de los Estados Unidos, lo cual se originó en la ley de Autorización de Defensa Nacional de 1997. Entre los aspectos que se destacan de este programa entre 2006 y 2014 está la entrega a agencias civiles de 79,288 rifles de asalto, 205 lanzagranadas, 11,959 bayonetas, $124 millones de dólares en equipo de visión nocturna, 479 robots detonadores de bombas, 50 aviones, incluidos 27 de carga, 422 helicópteros, más de $3.6 millones de dólares de camuflaje y otro equipo de "sigilo". La proporción más alta de las transferencias ha correspondido a vehículos, por un valor de $699 millones de dólares, y el condado que más armas ha adquirido ha sido Los Ángeles, con 3,452. Ver Rezvani, A. et al. "MRAPS and Bayonets: What We know about The Pentagon's 1033 Program", *National Public Radio* (NPR), 2 de septiembre. Disponible en: https://www.npr.org/2014/09/02/342494225/mraps-and-bayonets-what-we-know-about-the-pentagons-1033-program. Consultado: 21 de abril de 2018.
63. Lieblich y Shinar, "Police Militarization in the Trump Era".

la fuerza,[64] pero esto podría equivaler a cambiar la mentalidad del policía, de proteger a la comunidad, a neutralizar una amenaza.

Equilibrio

No obstante la crítica y las presiones, en los Estados Unidos se ha mantenido la prohibición a la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, ya que su contribución no ha rebasado los límites establecidos tanto por la PCA como las regulaciones del DoD, por lo cual ni se ha debilitado su capacidad de enfrentar retos externos ni tampoco se han afectado las instituciones democráticas. Es decir, la vigencia de los preceptos legales protege a la institución y con ello al sistema político.

Si bien el Congreso ha aprobado un grupo de excepciones a lo largo de los años, cuando existen circunstancias extraordinarias, se mantiene la regla de que las Fuerzas Armadas solo brindan ayuda sin involucrarse directamente en la seguridad pública. Asimismo, se puede argumentar que, no obstante que el terrorismo ha llamado a reexaminar la función de los militares en el ámbito interno, el Congreso, al establecer el DHS, ha reafirmado la importancia de la PCA al mantener la separación entre fuerzas civiles y militares. Asimismo, como se ha afirmado, los militares son los primeros en evitar participar en los asuntos internos, en consonancia con la aceptación militar de la autoridad civil desde la fundación del país.[65] Su despliegue, pues, ha sido secundario y limitado, no para sustituir a la policía ni para aplicar la ley, sino dentro de los límites de la PCA.[66]

4. El empleo de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México

Como se ha señalado, en buena parte del siglo XX y en lo que va del XXI, las Fuerzas Armadas de México han sido desplegadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública, en particular como res-

64. Zambri y Sutliff, "Reflections on the Militarization of American Law Enforcement".
65. Elsea *et al.*, "The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch".
66. Kayyem y Roberts, "War on Terrorism will compel Revisions to Posse Comitatus".

puesta a la amenaza del narcotráfico. En este proceso, la participación activa de los militares ha tenido un creciente impacto en términos de su mayor influencia en la política interna, la violación de derechos humanos, la corrupción (la disciplina militar no los ha hecho completamente inmunes a su efecto corrosivo), y la violencia en el país. Como resultado de estos factores, los militares han tenido una mayor visibilidad en México.

La militarización de la seguridad pública no es nueva, pero se atribuye al presidente Felipe Calderón (2006-2012) la intensificación del combate al narcotráfico desde mediados de los 2000, y por lo tanto el incremento de la violencia. El número de homicidios y el deterioro de la seguridad en el país, sin embargo, ya registraba una tendencia al alza antes de asumir su cargo,[67] por lo que algún mérito tiene el argumento del Presidente de no haber llegado a fomentar la violencia sino que al contrario, precisamente por su expansión, se vio obligado a actuar.[68]

Una explicación sobre el aumento de los homicidios ubica su origen en 2001, debido a la ofensiva del gobierno contra el cártel de Tijuana, lo que fortalece al cártel de Sinaloa, y con ello el intento de expandir su control.[69] Una hipótesis adicional podría ser que ese mismo año ocurren los atentados terroristas del once de septiembre, lo que lleva al fortalecimiento de la seguridad en la frontera México-Estados Unidos y, como resultado, a que se acumule

67. El número de homicidios relacionados con el narcotráfico pasó de 1,080 a 2,120 entre 2001 y 2006. Ver Astorga, L. y D. A. Shirk, *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, Mexico and the United States: Confronting the Twenty-First Century, USMEX WP 10-0, Center for U.S.-Mexican Studies, School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego (USMEX), El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana), Woodrow Wilson International Center for Scholars, El Colegio de México, p. 41. Disponible en: http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.
68. *Europa Press* (2012), "Calderón justifica el despliegue de militares en regiones con violencia 'inmanejable'", 16 de febrero. Disponible en: http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-mexico-calderon-justificadespliegue-militares-regiones-donde-violencia-inmanejable-20120216215447.html. Consultado: 27 de abril de 2018.
69. Felbab-Brown, V. (2009), *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper núm. 12, marzo, Foreign Policy at Brookings, The Brookings Institution, p. 5. Disponible en: http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

una mayor cantidad de droga destinada al mercado estadounidense dentro de territorio mexicano, lo que da lugar a la expansión del tráfico interno a través del narcomenudeo, y a la consiguiente competencia por el control de plazas.

El aumento de la violencia en México, sin embargo, no es solo función de la militarización, sino de una multiplicidad de factores y procesos como las recurrentes crisis económicas y su efecto en el aumento del desempleo;[70] el cierre de la ruta del Caribe para el tráfico de cocaína proveniente de Sudamérica en los ochenta por las autoridades estadounidenses, mediante el establecimiento de la Fuerza de Tarea 4 (JTF-4) en Key West, Florida, y el consecuente desplazamiento del flujo por tierra a través de Centroamérica y México hacia el final de esa década; así como la desarticulación de los cárteles colombianos de la droga.[71]

Uno de los factores más relevantes en relación con el aumento de la violencia, sin embargo, fue la alternancia política en México a partir del triunfo de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), ya que esta trajo consigo la erosión de los mecanismos tradicionales de control de un sistema de partido oficial único dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que debilitó la contención de la violencia e incrementó la autonomía de los grupos criminales respecto de las estructuras del gobierno.[72]

Para enfrentar este complicado contexto, Calderón empleó a las Fuerzas Armadas desde el inicio de su sexenio[73] para convertir un problema de "seguridad nacional" en uno de "seguridad pública" al

70. Monroy, M. (2011), "Empleo informal, un lastre para México", *CNNExpansion.com*, 2 de febrero. Disponible en: http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn. Consultado: 28 de abril de 2018.
71. Beittel, J. S. (2011), *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of Rising Violence*, enero 7, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service (CRS), p. 5. Disponible en: http://fpc.state.gov/documents/organization/155587.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.
72. Cerda-Ardura, A. (2011), "Los matazetas, apuesta por mayor violencia", entrevista a Luis Astorga Almanza/Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Siempre!*, 11 de octubre. Disponible en: http://www.siempre.com.mx/2011/10/los-matazetas-apuesta-por-mayor-violencia/. Consultado: 27 de abril de 2018.
73. Desde el inicio de su administración, el presidente Calderón desplegó 40,000 efectivos militares en operaciones antinarcóticos, empezando con el "Operativo Conjunto Michoacán" el 11 de diciembre de 2006, que incluyó 4,200 tropas. Ver Notimex, "Anuncia gabinete de seguridad operativo conjunto Michoacán", *Cronica.com.mx*.

atomizar a los grupos, bajo la lógica de que contener grupos pequeños era mejor opción que enfrentar organizaciones poderosas,[74] sobre todo a aquellas que cuentan con estructuras nacionales que incluyen influencia regional, apoyo de la población, recursos y capacidad coercitiva.[75] Esta estrategia se enfocó en neutralizar a los objetivos de más alto valor (líderes de las organizaciones), lo cual generó confrontación dentro de los cárteles,[76] entre los cárteles y entre ellos y las fuerzas de seguridad. La mayor critica a Calderón fue haber lanzado esta ofensiva sin contar con las herramientas necesarias para la tarea, como haber resuelto primero la falta de profesionalización y corrupción de las policías,[77] y sin disminuir el nivel de impunidad a través de una reforma del sistema de impartición de justicia.[78]

Como en ocasiones anteriores, este proceso fue apoyado por los Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida (IM), la cual en esta ocasión se originó a solicitud del gobierno de México, con el objetivo replantear la colaboración bilateral en materia de seguridad, a través del reconocimiento por los Estados Unidos de su "corresponsabilidad" en el problema. Esto llevó a un amplio programa de colaboración que no solo incluyó elementos coercitivos sino también de reconstrucción del tejido social, por un monto inicial de $1.4 mil millones de dólares.[79]

Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=275855. Consultado: 27 de abril de 2018.

74. Shirk, *The Drug War in Mexico*, p. 9.
75. Villalobos, J. (2012), "Nuevos mitos de la guerra contra el narco", *Nexos*, a. 35, v. XXXIV, núm. 409, enero, p. 5. Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505. Consultado: 27 de abril de 2018.
76. Salmerón, I. (2006), "A muerte, la lucha de los capos por dominar el narcotráfico", entrevista a Luis Astorga Almanza y Jorge Chabat/Investigadores sociales, *Siempre!,* 13 de febrero. Para mediados de 2010, más de 35 líderes ya habían sido arrestados o eliminados. Ver Rawlins, A. (2011), *Mexico's Drug War*, Council on Foreign Relations (CFR), diciembre 13, p. 4. Disponible en: http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689. Consultado: 27 de abril de 2018.
77. O'Neil, S. (2010), "Mexico-U.S. Relations: What's Next?", *Americas Quarterly*, Spring, p. 70.
78. Shirk, *The Drug War in Mexico*, p. 11.
79. Astorga, L. y Shirk, D. A., *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context. Mexico and the United States: Confronting the Twenty-First Century*, USMEX WP 10-0, Center for U.S.-Mexican Studies, School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego (USMEX), El Colegio de la Frontera

El sexenio de Calderón, sin embargo, cerraría con 121,669 homicidios en el país,[80] con quejas de violaciones de los derechos humanos,[81] con una continua disputa por las plazas y los corredores hacia la frontera con los Estados Unidos por parte de los cárteles, y con la conclusión por el gobierno de los Estados Unidos de que las "principales organizaciones del crimen transnacional basadas en México continuarán dominando el tráfico de drogas al mayoreo en los Estados Unidos en el futuro previsible, y solidificarán aún más su posición a través de colaboración con las pandillas".[82]

Enrique Peña Nieto inició su periodo presidencial con la intención de reestructurar las instancias de seguridad, evidente en la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, la Gendarmería, y la inclusión de la Policía Federal dentro de la Secretaría de Gobernación. Esta última, además se convirtió en la "ventanilla única" de cooperación en la materia con los Estados Unidos, con el fin de dar un mayor orden dentro del gobierno mexicano en la implementación de la IM.

Si bien el combate al crimen organizado no dominó la narrativa del nuevo gobierno, de 2011 al tercer trimestre de 2014 se registró una disminución de homicidios en el país, solo para que a partir de entonces se revirtiera la tendencia para llegar a 2017 como el año más violento de la historia reciente (29,168 homicidios dolosos);[83]

Norte (Tijuana), Woodrow Wilson International Center for Scholars, El Colegio de Mexico, p. 25. Disponible en: http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf.

80. Calderón, L.; Rodríguez Ferreira, O. y D. A. Shirk (2018), *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2017*, Special Report, Justice in Mexico, Department of Political Science and International Relations, University of San Diego, abril, p. 4.

81. Entre 2007 y 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 11,601 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), de las cuales más de 9,000 corresponden al gobierno de Calderón. Durante el mismo periodo el organismo les dirigió 145 recomendaciones. Ver Ramírez Hernández, J. M. (2016), "Violaciones a los derechos humanos desde Felipe Calderón", 20 de abril, *SIPSE.com*. Disponible en: https://sipse.com/opinion/violaciones-a-los-derechos-humanos-desde-felipe-calderon-201320.html. Consultado: 27 de abril de 2018.

82. U.S. Department of Justice (DoJ), *National Drug Threat Assessment 2011*, National Drug Intelligence Center (NDIC), August 2011, p. 3. Disponible en: https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

83. Aristegui Noticias, "En 2017, más de 29 mil asesinatos en México; 671 fueron feminicidios", Disponible en: https://aristeguinoticias.com/2101/mexico/en-2017-mas-de-29-mil-asesinatos-en-mexico-671-fueron-feminicidios/. Consultado: 2 de mayo de 2018.

además, se registra una expansión geográfica del problema, que afecta a las zonas rurales más que a las metropolitanas.[84] Si bien existen algunos factores como posibles explicaciones para el incremento de los homicidios y la expansión geográfica, como el aumento en el consumo de heroína en los Estados Unidos, una de las causas podría ser la existencia de mercados ilícitos, el particular el robo de hidrocarburos, que ha contribuido "al desplazamiento del crimen organizado a regiones donde este no tenía una presencia significativa".[85] A esta situación se suman los casos de abusos de derechos humanos, entre ellos el de Tlatlaya e Iguala, con la desaparición de los 43 normalistas, ambos en 2014, lo que lleva a que en 2015 las autoridades estadounidenses suspendan la IM por esta razón.[86]

Durante el periodo de Peña Nieto básicamente no se transforma la orientación de seguridad en México, al continuar con la militarización del combate al narcotráfico como respuesta a la inseguridad, y continúan las violaciones a los derechos humanos en el país.

Conclusiones: Lecciones para el caso de México

Como se ha observado, no obstante las excepciones a la PCA que se han implementado a lo largo de los años en los Estados Unidos, la ley continúa siendo un referente fundamental y garantía de su sistema democrático, al establecer los límites al empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, en particular los de seguridad pública. Esto no solo confirma la supremacía del poder civil sobre los militares, sino también ha contribuido a fortalecer a las Fuerzas Armadas, al no distraerlas de su misión fundamental de defender la seguridad nacional de los Estados Unidos, en un contexto internacional sumamente dinámico e incierto.

---

84. Guerrero, E. (2018), "La segunda ola de violencia", *Nexos*, 1 de abril. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=36947. Consultado: 27 de abril de 2018.
85. *Idem*.
86. Malkin, E. y A. Ahmed (2015), "U.S. Withholds $5 Million in Antidrug Aid to Mexico as Human Rights Rebuke", *The New York Times*, October 19. Disponible en: https://www.nytimes.com/2015/10/20/world/americas/us-withholds-5-million-in-antidrug-aid-to-mexico-over-human-rights.html?mtrref=www.google.com.bz&gwh=8B04B34D36E827778E059CB0D1BC77AB&gwt=pay. Consultado: 27 de abril de 2018.

A diferencia de otras Fuerzas Armadas en América Latina, que se han politizado y participado en golpes de Estado, las Fuerzas Armadas de México a lo largo de su historia han sido sumamente institucionales y garantes de la estabilidad del país. Si bien se reconoce que es necesario proteger a las instituciones de un país, con más razón a las Fuerzas Armadas, que no son cualquier institución, sino la última línea de defensa de la soberanía en un contexto de incertidumbre sobre las amenazas que México podría enfrentar en el futuro. En este contexto, hacer frente a la inseguridad a corto plazo involucrando a los militares en tareas de seguridad pública pone en riesgo la seguridad nacional a largo plazo, debido a su desgaste en misiones para las cuales no fueron originalmente concebidas. Por lo tanto, mantener la integridad y la confiabilidad de las Fuerzas Armadas debe estar por encima de otras consideraciones, tanto para el liderazgo civil como para los militares mismos, quienes deben ser los primeros en defender su institución, más allá de buscar nuevas misiones, obtener recursos, o de mantener una posición privilegiada mediante su participación en los asuntos internos.

De acuerdo con una revisión histórica, la militarización de la seguridad pública en México ha tenido efectos negativos, tanto en la contención del tráfico de drogas como en el impacto sobre la institución. Primero, queda claro que el involucramiento de las Fuerzas Armadas ha respondido a la necesidad de combatir el narcotráfico, tanto por constituir un reto de seguridad nacional para México mismo, como en función de la presión de los Estados Unidos para adoptar un modelo de combate a la oferta que básicamente ha trasferido el costo del problema fuera del territorio estadounidense. México adoptó esta visión no solo porque el narcotráfico amenaza los componentes del Estado, sino también porque al hacerlo intenta mantener a distancia a los Estados Unidos de las decisiones de política interna. Este enfoque, que se refleja en la "guerra contra las drogas", sin embargo, ha sido ineficiente para contener el problema, toda vez que crecientemente se reconoce que la demanda tiene un peso fundamental en la dinámica del mercado de drogas, además de que ha tenido un alto costo en vidas y recursos para México.

Segundo, en la medida en que el gobierno federal en México ha decidido fortalecer la seguridad de estados y municipios por a la existencia de corporaciones corruptas, no obstante los esfuerzos de

certificación de policías y la presión para la creación de un mando único, la falta de avances en estos procesos ha contribuido a mantener a los militares en las calles, y con ello a retrasar el desarrollo de policías eficientes, lo que mina a la institución militar, por exponerla a la corrupción y a crecientes acusaciones de violación de los derechos humanos, no obstante que las Fuerzas Armadas han mantenido un prestigio considerable entre la población.[87] Ahora son percibidas como factor de violencia y de inseguridad.

Con toda razón, y ante un escenario en el que no se ve en el horizonte su retiro de las calles, los militares han solicitado un marco legal para actuar en el ámbito interno, por lo cual el Congreso aprobó recientemente la Ley de Seguridad Interna, la cual, lejos de allanar el camino para la reforma policial, podría perpetuar la participación de los militares en las tareas de seguridad pública.

Involucrar a los militares para enfrentar retos internos equivale a otorgar a esos retos el estatuto de asuntos de seguridad nacional, lo que a su vez pone al descubierto la debilidad del Estado cuando es rebasado por problemas que no puede resolver a través de instrumentos sociales o políticos, solo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales. La "securitización" de un problema, en este sentido, es reflejo de instituciones débiles, corruptas, rebasadas por problemas que evidentemente son incapaces de resolver.[88] Este ensayo no hace una apología al fortalecimiento de la seguridad; al contrario, considera que securitizar un problema es signo de incompetencia del Estado.

En este sentido, es necesario generar las condiciones que en México permitan resolver retos como la pobreza, el desempleo, la erosión del tejido social y la falta de cultura cívica, a través de medidas ubicadas en los planos político y social, antes de permitir que

87. Los mexicanos mantienen altos niveles de confianza en los militares; tres quintas partes de los adultos entrevistados (60%) dicen tener mucha o algo de confianza en el Ejército. De acuerdo con la más reciente encuesta nacional en vivienda de Parametría, el Ejército es la tercera organización más confiable en el país, después de la Iglesia católica (64%) y los amigos y familiares (88%), en *Parametria*, "El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza". Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622. Consultado: 19 de abril de 2018.

88. Buzan, Waever y de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*.

los retos lleguen al plano de la seguridad, lo cual no va a suceder si se sigue privilegiando un enfoque coercitivo en detrimento de las medidas políticas y sociales. Para esto, sin embargo, se requiere una política integral de Estado[89] que enfrente de manera simultánea los factores que fomentan la falta de oportunidades, la carencia de una cultura cívica y la desarticulación de la convivencia social, al tiempo que se avance en la reforma policial y el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia para contener la impunidad.

Para hacer frente a la inseguridad a corto plazo, no se requiere una Ley de Seguridad Interior, sino lineamientos claros que establezcan, como en el caso de los Estados Unidos, que las Fuerzas Armadas solo pueden proveer infraestructura, plataformas electrónicas e información de inteligencia a las fuerzas de seguridad civiles, para que sean estas las que en última instancia lleven a cabo las investigaciones, los arrestos y las incautaciones, así como la destrucción de cultivos, en relación con el narcotráfico. Una alternativa podría consistir en que los militares trabajaran con pequeñas unidades de la policía en cada uno de los estados, previamente investigadas y certificadas, las cuales irían creciendo a medida que avanzara el proceso de profesionalización. La responsabilidad de los militares consistiría solo en proporcionar infraestructura y apoyo, para que las fuerzas civiles de seguridad lleven a cabo el trabajo policial, con lo cual se protegería a las Fuerzas Armadas. Es entendible que los militares, al estar subordinados a la autoridad civil, respondan a sus órdenes, pero eso no cancela la posibilidad de dejar atrás la pasividad y activamente presentar al liderazgo civil (no necesariamente conocedora de los temas de seguridad) otras opciones, como la anteriormente mencionada. Se requiere, asimismo, establecer dos agencias de inteligencia, una orientada hacia el exterior bajo la Presidencia de la República, y otra bajo la Fiscalía General, para atender los retos internos con el fin de apoyar la seguridad pública. El vínculo entre ambas agencias se facilitaría si en México existiera un Consejo de Seguridad Nacional como instancia, y con personal permanente.

89. Piñeyro, J. L. (c2010), "Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública", en A. Alvarado y M. Serrano, (coord.), t. XV, *Los grandes problemas de México*, México, D., El Colegio de México, pp. 156-189.

Estos son procesos de largo plazo, pero en algún momento es necesario empezar.

Bibliografía

97th U.S. Congress (1982), "Title U.S. General Provisions", *Department of Defense Authorization Act*. (P. L. 97-86, 1 diciembre 1981), (S.815), *Thomas*, Legislative Information on the Internet, Public Law. Disponible en: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:SN00815:@@@D|TOM:/bss/d097query.html. Consultado: 17 de diciembre de 2002.

American Civil Liberties Union (ACLU) (2018), *Surveillance under the Patriot Act*. Disponible en:

https://www.aclu.org/issues/national-security/privacy-and-surveillance/surveillance-under-patriot-act. Consultado: 19 de abril de 2018.

Animal Político (2017), Redacción, "8 puntos clave de la Ley de Seguridad Interior aprobada por los diputados", *Animal Político*, 30 de noviembre. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/. Consultado: 17 de abril de 2018.

Aristegui Noticias (2018), "En 2017, más de 29 mil asesinatos en México; 671 fueron feminicidios". Disponible en: https://aristeguinoticias.com/2101/mexico/en-2017-mas-de-29-mil-asesinatos-en-mexico-671-fueron-feminicidios/. Consultado: 2 de mayo de 2018.

Astorga L. y D. A. Shirk (2018), *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S. Mexican Context (2018),* Mexico and the United States: Confronting the Twenty-First Century, USMEX WP 10-0, Center for U.S. Mexican Studies, School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego (USMEX), El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana), Woodrow Wilson International Center for Scholars, El Colegio de México. Disponible en: http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

Beittel, J. S. (2011), *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of Rising Violence*, 7 de enero, prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service (CRS). Disponible en: http://fpc.state.gov/documents/organization/155587.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

Brandt, W. (1980), *North-South: A Programme for Survival: Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Cambridge, MA, MIT Press, 1980.

Brooks, R. A. (2002), "The Military and Homeland Security", *Policy and Management Review*, 2 (2),

Buchanan, L. *et al.* (2015), "What happened in Ferguson", *The New York Times*, Updated 10 de agosto. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2014/08/13/us/ferguson-missouri-town-under-siege-after-police-shooting.html. Consultado: 21 de abril de 2018.

Buzan, B. (1983), *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Wheatsheaf (c1983),

———; Waever, O. y J. de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers (c1998).

Calderón, L.; Rodríguez Ferreira, O. y D. A. Shirk (2018), *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis through 2017*, special report, Justice in Mexico, Department of Political Science and International Relations, University of San Diego, abril.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Ley de Seguridad Interior*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Nueva Ley DOF, 21-12-2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

Cerda-Ardura, A. (2011), "Los matazetas, apuesta por mayor violencia", entrevista a Luis Astorga Almanza/investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Siempre!,* 11 de octubre. Disponible en: http://www.siempre.com.mx/2011/10/los-matazetas-apuesta-por-mayor-violencia/. Consultado: 27 de abril de 2018.

Craig, R. B. (1989), "U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship", en G. González y M. Tienda (ed.), *The Drug Connection in U.S. Mexican Relations*, Dimensions of U.S. Mexican Relations, vol. 4, papers prepared for the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, San Diego, CA, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego.

Dammert, L., y J. Bailey (2007), "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs en Español*, abril-junio. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001_g.pdf. Consultado: 25 de abril de 2018.

Dammert, L., y J. Bailey (2005), "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1.

Diamint, R. (2015), "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 4, octubre, p. 155.

Doyle, K. (1993), "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571, febrero.

Dunkelberger, T. E. (1991), *Measuring Department of Defense Effectiveness in Counternarcotics Support*, study project, U.S. Army War College, junio. Disponible en: http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a237619.pdf. Consultado: 20 de abril de 2018.

Dunlap, C. J. (1999), "The Police-ization of the Military", *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 27, winter, https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty_scholarship. Consultado: 17 de abril de 2018.

Elsea, J. *et al.* (2005), "The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch", *Naval History and Heritage Command*, junio 6. Disponible en: https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/p/posse-comitatus-act-and-related-matters-a-sketch.html. Consultado: 27 de abril de 2018.

Europa Press (2012), "Calderón justifica el despliegue de militares en regiones con violencia 'inmanejable'", 16 de febrero . Disponible en: http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-mexico-calderon-justificadespliegue-militares-regiones-donde-violencia-inmanejable-20120216215447.html. Consultado: 27 de abril de 2018.

Federal Emergency Management Administration (FEMA) (2018), *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, Public Law 93-288, as amended, 42 U.S.C. 5121 et seq., and Related Authorities. Disponible en: https://www.fema.gov/media-library-data/1519395888776-af5f95a1a9237302af7e3fd5b0d07d71/StaffordAct.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

Felbab-Brown, V. (2009), *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper, núm. 12, marzo, Foreign Policy at Brookings, The Brookings Institution. Disponible en: http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

Felicetti, G. y Luce, J. (2004), "The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers", *Parameters*, autumn. Disponible en: http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/04autumn/felicett.pdf. Consultado: 17 de abril de 2017.

Guerrero, E. (2018), "La segunda ola de violencia", *Nexos*, 1 de abril. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=36947. Consultado: 27 de abril de 2018.

Head, T. (2017), "The Posse Comitatus Act of 1878", *ThoughtCo*, 1 de noviembre. Disponible en: https://www.thoughtco.com/the-posse-comitatus-act-of-1878-721707. Consultado: 17 de abril de 2018.

Hook, H. (2017), *Scars of Independence. America's Violent Birth*, New York, NY, Crown Publishing (c2017).

Insurrection Act Law and Legal Definition (2018), *USLegal.com*. Disponible en: https://definitions.uslegal.com/i/insurrection-act/. Consultado: 17 de abril 2018.

Jenkins, J. P. (2018), "Posse comitatus", *Encyclopaedia Britannica*. Disponible en: https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus. Consultado: 19 de abril de 2018.

Johnson, A. (2015), "Obama: U.S. Cracking Down on 'Militarization' of Local Police", *ABC News*, 18 de mayo. Disponible en: https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-cracking-down-militarization-local-police-n360381. Consultado: 21 de abril de 2018.

Kayyem J. y S. E. Roberts (2002), "War on Terrorism will compel Revisions to Posse Comitatus", *National Defense*, 12 de enero. Disponible en: http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2002/11/30/2002december-war-on-terrorism-will-compel-revisions-to-posse-comitatus. Consultado: 29 de abril de 2018.

Kennedy, B. (2016), "Most Americans trust the Military and Scientists to Act in the Public's Interest", *Pew Research Center*, 18 de octubre. Disponible en: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/18/most-americans-trust-the-military-and-scientists-to-act-in-the-publics-interest/. Consultado: 19 de abril de 2018.

Legal Information Institute (2018), "Second Amendment", Cornell Law School. Disponible en: https://www.law.cornell.edu/wex/second_amendment. Consultado: 20 de abril de 2018.

Lieblich E. y A. Shinar (2017), "Police Militarization in the Trump Era", *justsecurity.org*, 1 de febrero. Disponible en: https://www.justsecurity.org/37125/police-militarization-trump-era/. Consultado: 19 de abril de 2018.

Los Angeles Times (2015), "Everything we know about the San Bernardino Terror Attack Investigation so far", 14 de diciembre. Disponible en: http://www.latimes.com/local/california/la-me-san-bernardino-shooting-terror-investigation-htmlstory.html. Consultado: 21 de abril de 2018.

Lujan, T. R. (1997), "Legal Aspects of Domestic Employment of the Army", *Parameters*, Autum. Disponible en: file:///C:/Users/User/Downloads/571.pdf. Consultado: 30 de abril de 2018.

Malkin E. y Azam Ahmed, A. (2015), "U.S. withholds $5 Million in Antidrug Aid to Mexico as Human Rights rebuke", *The New York Times*, 19 de octubre. Disponible en: https://www.nytimes.com/2015/10/20/world/americas/us-withholds-5-million-in-antidrug-aid-to-mexico-over-human-rights.html?mtrref=www.google.com.bz&gwh=8B04B34D36E827778E059CB0D1BC77AB&gwt=pay. Consultado: 27 de abril de 2018.

Mathews, J. T. (1989), "Redefining Security", *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, Spring.

Mihm, S. (2018), "Law says Troops can´t be Cops. History Disagrees", *Bloomberg*, 10 de abril. Disponible en: https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-04-10/posse-comitatus-law-can-t-stop-trump-from-using-troops-at-border. Consultado: 17 de abril de 2018.

Monroy, M. (2011), "Empleo informal, un lastre para México", *CNNExpansion.com*, 2 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn. Consultado: 28 de abril de 2018.

National Archives (1776), "Declaration of Independence: A Transcription", Congress, July 4th, 1776. Disponible en: https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript. Consultado: 27 de abril de 2018.

——— (2018), "The Constitution of the United States: A Transcription". Disponible en: https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript. Consultado: 27 de abril de 2018.

Notimex (2018), "Anuncia gabinete de seguridad operativo conjunto Michoacán", *Cronica.com.mx*. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=275855. Consultado: 27 de abril de 2018.

O'Neil, S. (2010), "Mexico-U.S. Relations: What's Next?", *Americas Quarterly*, Spring.

Parametria (2018), "El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza". Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622. Consultado: 19 de abril de 2018.

Piñeyro, J. L. (2010), "Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública", en A. Alvarado y M. Serrano (coord.), t. XV, *Los grandes problemas de México*, México, D. F., El Colegio de México (c2010).

Quillen, C. (2018), "Posse Comitatus and Nuclear Terrorism", *Parameters*, Spring 2002. Disponible en: https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/articles/02spring/quillen.htm. Consultado: 30 de abril de 2018.

Ramírez Hernández, J. M. (2016), "Violaciones a los derechos humanos desde Felipe Calderón", *SIPSE.com*, 20 de abril. Disponible en: https://sipse.com/opinion/violaciones-a-los-derechos-humanos-desde-felipe-calderon-201320.html. Consultado: 27 de abril de 2018.

Rawlins, A. (2011), *Mexico's Drug War*, Council on Foreign Relations (CFR), 13 diciembre. Disponible en: http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689. Consultado: 27 de abril de 2018.

Rezvani A. *et al.* (2014), "MRAPS and Bayonets: What We know about the Pentagon's 1033 Program", *National Public Radio* (NPR), 2 de septiembre. Disponible en: https://www.npr.org/2014/09/02/342494225/mraps-and-bayonets-what-we-know-about-the-pentagons-1033-program. Consultado: 21 de abril de 2018.

Rodrigues, T. (2018), "Drug-trafficking and the Militarization of Public Safety in Mexico and Brazil: Comparative Perspectives", *humansecurity.org*, unpublished paper. Disponible en: http://www.humansecuritycoordination.org/documents/130617663/130638395/Thiago+Rodrigues+Drug-trafficking+and+militarization.pdf/1cc80f10-4aa3-4d94-8bca-15026ce7a719. Consultado: 25 de abril de 2018.

Romm, J. J. (1993), *Defining National Security*, New York, NY, Council on Foreign Relations.

Salmerón, I. (2006), "A muerte, la lucha de los capos por dominar el narcotráfico", entrevista a Luis Astorga Almanza y Jorge Chabat, investigadores sociales, *Siempre!,* 13 de febrero.

Schnabel, A. y M. Krupanski (2015), "Evolving Internal Roles of the Armed Forces. Lessons for Building Partner Capacity", *Prism*, vol. 4, núm. 4, abril.

Spak, M. y D. Spak (2004), "Posse Comitatus Act (1878)", Major Acts of Congress, *Encyclopedia.com*. Disponible en: https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law/posse-comitatus-act. Consultado: 17 de abril de 2018.

Tanfani J. y K. Mather (2017), "Trump is ending Restrictions that Limit the Military from giving Surplus Gear to Police", *Los Angeles Times*, 28 de agosto. Disponible en: http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-military-gear-20170828-story.html. Consultado: 21 de abril de 2018.

Tickner, J. A. (1995), "Revisioning Security", en K. Booth y S. Smith (ed.), *International Relations Theory Today*, Oxford, Oxford University Press.

Toro, M. C. (1995), "*War" on Drugs. Causes and Consequences*, Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade, vol. 3, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, by the United Nations University and the United Nations Research Institute for Social Development.

Truman Papers (1950), "A Report to the National Security Council – NSC 68", 12 de abril, President's Secretary File. Disponible en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

Ullman, R. (1983), "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, núm. 1, summer.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC) (2014), *Global Study on Homicide*, Trends, Context and Data 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

United States (1947), *The National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Congress, 26 de julio. Disponible en: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

U.S. Code (2011), *Title 18 –Crimes and Criminal Procedure*, 1385. Use of Army and Air Force as Posse Comitatus. Disponible en: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/pdf/USCODE-2011-title18-partI-chap67-sec1385.pdf. Consultado: 17 de abril de 2018.

U.S. Customs and Border Protection (CBP) (2018), *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan. The Mission: Protect America*. Disponible en: https://nemo.cbp.gov/obp/bp_strategic_plan.pdf. Consultado: 19 de abril de 2018.

U.S. Department of Justice (DoJ) (2011), *National Drug Threat Assessment 2011*, National Drug Intelligence Center (NDIC), agosto. Disponible en:

https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018, p. 3.

U.S. House of Representatives (2002), "U.S. Code, Title 10-Armed Forces, Subtitle A-General Military Law, Part I —Organization and General Military Powers, Chapter 18-Military Support for Civilian Law Enforcement Agencies", Sections 371, 372, 373, and 374, in *Search the United States Code*, Office of the Law Revision Counsel. Disponible en: http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t09t12+170+1++%28%29%20%20AN. Consultado: 17 de enero de 2002.

Villalobos, J. (2012), "Nuevos mitos de la guerra contra el narco", *Nexos*, a. 35, vol. XXXIV, núm. 409, enero. Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505. Consultado: 27 de abril de 2018.

White House, The (1986), "Narcotics and National Security", National Security Decision Directive Number 221 (NSC-NSDD-221), 8 de abril 8, in NSDD —National Security Decision Directives, Reagan Administration, Federation of American Scientists (FAS), Intelligence Resource Programs. Disponible en: http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm. Consultado: 19de diciembre de 2002.

Williams, C. J. (2017), "An Argument for Putting the Posse Comitatus Act to Rest", *Mississippi Law Journal*, vol. 85:1. Disponible en: http://mississippilawjournal.org/wp-content/uploads/2017/03/2.Williams.pdf. Consultado: 30 de abril de 2018.

Zambri J. y Sutliff, U. (2018), "Reflections on the Militarization of American Law Enforcement: An Adaptive Consequence to an Irregular Criminal Threat", *Small Wars Journal*. Disponible en: http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/reflections-on-the-militarization-of-american-law-enforcement-an-adaptive-consequence-to-an. Consultado: 30 de abril de 2018.

Parte iv
El uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública

IX. Militarización en México: Una larga travesía

Martín Gabriel Barrón Cruz[1]

La política es la continuación de la guerra por otros medios

Michel Foucault

Presentación

Desde la década de 1960 la injerencia militar en asunto de la vida política y social de México ha sido una constante, con diversos altibajos. La justificación para realizar diversas acciones no vinculadas en un sentido estricto con la disciplina militar fue combatir, en primera instancia, los movimientos subversivos o a los grupos opositores al régimen gubernamental; a la vez, como un segundo objetivo, la producción y distribución de drogas. Esta última es quizá, actualmente, la principal razón de la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos relacionados con la seguridad pública. Con ello se confunden terriblemente los conceptos de seguridad nacional, interior y pública. La muestra incuestionable de lo anterior es la aprobación de la irracional Ley de Seguridad Interior (21-12-17). Las Fuerzas Armadas tienen ahora absoluto control, no solo desde lo jurídico, para intervenir en asuntos relacionados con la seguridad, en el más amplio de sus sentidos, o bien en sus tres grandes campos de acción.

Dicho proceso se inició cuando los integrantes de la Cámara de Diputados aprobaron (30-11-17) el dictamen correspondiente de la Ley de Seguridad Interior (LSI). Dentro del proceso legislativo, la Cámara de Senadores realizó cambios a la minuta, solo de maquilla-

1. Profesor-investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Correo electrónico: martin.barron@inacipe.gob.mx.

je; lo evidente fue que no se hizo caso, incluso, al llamado del presidente de la República a un debate abierto. Así los senadores, como César Camacho, señalaron que la decisión era de los senadores, y que la sociedad no tenía injerencia en el tema, lo cual demuestra la enorme soberbia, pero sobre todo una ignorancia terrible por parte de los legisladores. Finalmente, el 15 de diciembre fue aprobada y, el 21 de ese mes, una vez ratificada por la Cámara de Diputados, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así, finalmente las Fuerzas Armadas lograron un objetivo: controlar y poder intervenir de manera impune en temas de orden político y social. Esto necesariamente llevará a un proceso de consolidación de la militarización del país. Por ello, el objetivo del presente trabajo es mostrar, a grandes rasgos, algunos elementos reflexivos del proceso de militarización que comenzó hace más de cinco décadas y que finalmente logró consolidarse con la LSI en 2017.

a. ¿Qué es la militarización?

Un primer problema que es necesario plantear sobre la militarización es: Cuando nos referimos a la expresión militarización, ¿de qué estamos hablando? Es decir, ¿cuál es el significado que asignamos a dicho término? O bien: ¿cuáles son las características que conforman tal concepto? Igualmente estas preguntas se podrían formular para el concepto de seguridad pública, ya que hay que preguntar: ¿Cuál es el factor determinante para la participación activa de las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad? Una de las principales razones de formular estas interrogantes es que existen diversas acepciones sobre la militarización, pues este no es un concepto autónomo, ya que deriva, a su vez, del concepto militarismo. Este término tiene diversas connotaciones, algunas de hace varias décadas, que la identificaban como el "predominio del elemento militar o intrusión de lo militar en lo civil" (Alonso, 1958: 2835).

Otras indicaban que era:

> la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las Fuerzas Armadas primacía en el Estado y la sociedad. Exalta una función —la aplicación de la violencia— y una estructura institucional: la organización

> militar. Implica a su vez, una orientación política y una relación de poder (...) [en] una sociedad plenamente militarizada (...) las Fuerzas Armadas determinan unilateralmente el carácter de las instituciones básicas, la forma de gobierno, los deberes y derechos de los ciudadanos y la parte de los recursos nacionales asignados a funciones militares (Radway, 1967: 115).

A su vez hay quienes la delimitan como la "tendencia de los aparatos militares de una nación (Fuerzas Armadas, fuerzas paramilitares, burocráticas y servicios secretos), en asumir un control siempre creciente sobre la vida y el comportamiento de los ciudadanos, sea por medios militares (...) o por valores militares", y se refiere a la "carrera de las armas, al rol creciente del establishment militar en los asuntos internos (...) al uso de la fuerza como instrumento de dominio y de poder político" (Fisas, 1982: 20). Igualmente se dice que se presenta por la propensión "de las instituciones militares y de los militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación", con el objetivo de desplazar al gobierno (Mauro y Chanaguir, 1976: 113-114).

La razón es que los militares desprecian a los civiles, a quienes consideran ineptos por el atraso económico y la inestabilidad política que generan. Y ellos, al asumir el control y el poder, crean un sistema donde se privilegia el orden, la obediencia y la autoridad, con lo cual se logra poner orden en la sociedad. Paralelamente al concepto de militarismo se asocia el de pretorianismo; este se presenta cuando los militares quedan "al servicio de un poder tiránico"; (Alonso, 1958: 2835). O como el "estado político en que los pretorianos o soldados tenían o tienen una influencia predominante" (Enciclopedia, 1922). El personaje que más ha estudiado y desarrollado el concepto de pretorianismo, incluso si uno está o no de acuerdo con él, es Samuel Huntington. Según este autor, para que se presente esta situación son necesarios dos factores: la participación y la institucionalización política. Es decir, que si existe un bajo o nulo nivel de participación política de la sociedad hará su aparición el pretorianismo oligárquico, que es representado por pequeños grupos, camarillas y sectores privilegiados de la sociedad. Pero si existe una creciente intervención de las clases medias y de sectores urbanos y rurales se puede dar un pretorianismo de tipo radical; por último, si la mayoría social irrumpe en la escena política se presentará un pretorianismo de masa.

Por su parte, Perlmutter y Plave (1980: 8-9, 208) indican que el "pretorianismo es una palabra de uso frecuente para caracterizar una situación en la cual la clase militar de una sociedad dada ejerce un poder político independiente, recurriendo a la fuerza o amenazando recurrir a esta". Basado en ello, Perlmutter (1978 y 1981) propone una trilogía de formas de gobierno político pretoriano, que son: la tiranía pretoriana o cleptocracia, la llamada oligarquía militar y el gobierno autoritario-corporativo. Otros más, como Eric Nordlinger (1977), clasifican los Ejércitos pretorianos en tres tipos: moderadores, guardianes y gobernantes. Los primeros actúan como un poderoso grupo de presión que ejerce un poder de veto sobre las autoridades políticas, pero sin pretender tomar directamente el poder, son fundamentalmente conservadores, defensores del *statu quo*, asumen la función de supervisores del desempeño del gobierno. Los civiles pueden gobernar, pero el gobierno es supervisado por los militares. Los Ejércitos llamados guardianes son fundamentalmente "cirujanos de hierro", desplazan a las autoridades políticas civiles, retienen el poder por varios años para intentar corregir males económicos coyunturales, y luego permiten el retorno de las autoridades civiles al poder. Los gobernantes pretorianos procuran no solo controlar el gobierno, sino también el Estado, destruyen o tratan de destruir los antiguos centros de poder político e implementar proyectos económicos ambiciosos y radicales. Como se puede apreciar, es necesario tener claridad e identificar con precisión el concepto y las características que se asignarán al concepto de militarización, así como el nivel de injerencia, ya que una cosa es abordar la militarización desde una perspectiva global (internacional) y otra desde la esfera enteramente local (nacional). Ambas están necesariamente interrelacionadas.

Ahora bien, para el presente análisis se abordará la militarización desde una óptica nacional y se considerará no solo como la injerencia o participación de los miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas —activos o en retiro—en actividades de seguridad pública, sea como elementos operativos o administrativos, sea como elementos de dirección. En tal virtud, no es tan solo el cambio del uniforme militar por el policial, la militarización va incluso más allá; es decir, ha logrado influir y penetrar en la estructura que conforma las instituciones policiales, un claro ejemplo de esto es la creación

del llamado Estado Mayor Policial y las áreas de inteligencia en las corporaciones policiales, las cuales reproducen el esquema militar. Con ello no se asume que las estructuras castrenses no funcionen, sino que el objetivo fundamental que da origen a las fuerzas militares y las policiales de raíz es completamente distinto. Las Fuerzas Armadas surgieron para la guerra y las policiales para labores de seguridad.

El proceso de militarización ha logrado traspasar incluso las esferas conceptuales policiales. Y peor aún, ha logrado transmitir estos conceptos mediante el proceso educativo policial —prueba de ello es que en las academias de policía se le da extrema prioridad al adiestramiento de orden cerrado—, lo cual significa la introyección de los valores y pautas de comportamiento militar, con lo que se desvirtúa la formación policial, ya que la adopción de una organización vertical y jerarquizada, basada en el principio de la obediencia debida, el orden y la disciplina, son maneras de ver el mundo desde la perspectiva militar.

Pero quizá la forma más sutil de la manifestación de la militarización de la seguridad pública es la percepción social de que la estructura de las Fuerzas Armadas es la única capaz de garantizar la seguridad de la sociedad ante la creciente ola de violencia (inseguridad), por lo cual hay una progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos militares, a fin de garantizar la seguridad del Estado.

Por ello los militares, a decir de Bobea, redefinieron sus funciones, ya que ahora no son solo guardianes del Estado sino también asumen nuevas funciones en el campo de la seguridad,

> la acción cívica y el desarrollo estratégico, como componentes integrales a la doctrina militar, diluyéndose así la separación operativa entre seguridad ciudadana y defensa (...) para los militares, la asunción de estas funciones tangenciales propone una salida a su crisis de reinserción social. El campo donde los militares se sienten más en casa en este proceso de reconversión es el de la seguridad ciudadana y el control del orden público, porque se plantea como una extensión "natural" de sus funciones originarias de garantes de la soberanía y la integridad territorial.

Además, la utilización de las Fuerzas Armadas "como un recurso para frenar el auge de la criminalidad se sumó a la incapacidad esta-

tal de aplicar políticas preventivas e integrales de control" (2002: 29-30).

b. Militarización a la mexicana

Para el caso mexicano existe una enorme complejidad, y por ello podemos retomar muchos de los conceptos enunciados, sin bien no en su totalidad, sí parcialmente. Así, cuando hoy en día se habla insistentemente de una creciente "militarización" de la seguridad, en especial de la llamada pública, encontramos que las razones que han conducido a ella pueden estar influenciadas por el actual sistema económico que impera en el mundo: el neoliberalismo, el cual ha acentuado las desigualdades sociales, y para controlar los posibles desórdenes que estas provocan se recurre a controles militares, paramilitares o policiales, para contener cualquier posibilidad de "desgobierno".

Por ello, en México, la decisión política de vincular las estructuras militares al ámbito de seguridad se debe a que estas se adaptan rápidamente a las necesidades del sistema económico y político. Este último considera a las Fuerzas Armadas como el baluarte fundamental del mantenimiento del *statu quo* definido por el mismo sistema. La razón es que en México:

> los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de una burocracia administrativa y de liderazgo policial, así como por el favoritismo político; en este país, la policía tiene una reputación negativa, debida a la casi inexistencia de formación de sus miembros, a su ineficiencia y a la corrupción (Rico, 1997: 86).

Esto ha provocado que las Fuerzas Armadas del país sean atípicas, esto va "más allá de sus orígenes, composición y tradicional subordinación al sistema político (...) [y] radica en su naturaleza y misiones que constituyen las notas distintivas que las alejan de sus pares del resto de América Latina" (Moloeznik, 2005: 169-212).

Las relaciones entre políticos y militares en México se han ampliado por los cambios en las misiones tradicionales que tenían asignadas estos últimos, al grado que ahora combaten la delincuencia organizada, el narcotráfico, el terrorismo y otros delitos comu-

nes. Así, tanto políticos como militares, amparados en el discurso y "en que la sofisticación de la delincuencia y la criminalidad en el uso de técnicas, métodos y recursos para ejercer sus acciones supera la capacidad de las policías para combatirla", han justificado la participación de las Fuerzas Armadas asumiendo "«implícitamente la criminalidad como una cuestión de guerra, sujeta a ser librada en el campo de batalla inter-urbano, fundamentalmente en los barrios económica y socialmente marginados" (Bobea, 2002: 29-30).

Sin embargo, no se ha dado respuesta a interrogantes tales como: ¿Qué se entiende por seguridad? O bien: ¿Cuál es el ámbito de esta y cuál es el que corresponde a la defensa? ¿Hasta cuándo los militares realizarán esas labores? Estas preguntas han quedado sin respuesta. En la actualidad a la luz de la LSI, parece que será por muchos años.

Lo que es un hecho es que las Fuerzas Armadas ahora tienen diversas misiones; el cambio se debe quizá a la "tríada del mundo moderno", que está conformada por:

> la democracia como sistema político, la economía de mercado como opción de desarrollo vigente y la integración como resultado de la globalización. Las variables, interdependientes entre sí, tienen un efecto multiplicador y es imposible hoy intentar comprenderlas por separado (García, 2002: 66).

Estas, aplicadas a la perspectiva militar, tienen un fuerte impacto en la sociedad, ya que las Fuerzas Armadas han transmutado junto a la sociedad. Por ejemplo, su razón y su objetivo principal en el siglo XIX era el nacionalismo; en el siglo XX su prioridad fue el fortalecimiento del Estado-nación y en el XXI se está construyendo una nueva definición.

Podemos dividir esquemáticamente la evolución militar en tres tipos; el primero comprende todo el siglo XIX y termina con la Segunda Guerra Mundial. El segundo comienza desde el final de esta y concluye con la llamada "Guerra Fría", y el tercero se inicia al término de la Guerra Fría y aún no concluye, ya que es el momento actual que vivimos. Aunque quizá haya diversas variantes a partir del 11 de septiembre de 2001 y los diversos ataques terroristas de los últimos años.

Hay que señalar más precisamente algunos de los cambios en las Fuerzas Armadas, las principales modificaciones que podemos indicar son:

- Cambio de las misiones militares a tareas no tradicionales.
- Uso de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales que trascienden sus fronteras.
- Internacionalización de las Fuerzas Armadas.
- Una interpretación diferente de las esferas civil y militar.
- Disminución de diferencias organizacionales (Moskos, 2000: 4).

Estos señalamientos no pueden generalizarse en el ámbito mundial y menos aún en el histórico, ya que las Fuerzas Armadas han tenido una evolución distinta en cada país (Andújar, 1999). Es imprescindible contar con estudios sobre las Fuerzas Armadas. En el caso de la historiografía mexicana, a pesar de su importancia histórica, es evidente la falta de escritos y estudios sobre su evolución; los que existen se encuentran diluidos y disueltos con el tema político. Por esto hay una confusión analítica y conceptual generada por la fusión militar-civil y político-militar. Y es fácil llegar a confundir entre un caudillo y un dictador militar; sin embargo, una cosa es el militarismo y otra el pretorianismo. El problema básico es el contenido político del término militarismo. Y, como se observa, es necesario, por lo menos, manejar o tener precisión conceptual.

c. El horizonte histórico

Ahora bien, ejemplifiquemos el caso mexicano. Al revisar la historia nacional encontramos un predominio de las Fuerzas Armadas en la política durante el siglo XIX y XX, en algunos casos fue velado y en otros de forma directa, por lo cual es necesario detallar cuáles fueron los momentos de mayor o menor presencia militar en la política mexicana. No solamente en dicho ámbito, sino también analizar el impacto de las Fuerzas Armadas en las policiales. La preeminencia de las Fuerzas Armadas mexicanas en la política del país fue en algunos momentos una expresión del militarismo y en otros una manera de pretorianismo. En todo caso, resulta necesario avanzar en el estudio de esa peculiar fusión de intereses entre los sectores político y militar.

En la evolución del Ejército mexicano (siglos XIX y XX) se pueden distinguir permanencias y cambios. La transformación del Ejército evolucionó de manera anacrónica a lo largo de los primeros 80 años del siglo XIX, después se desarrolló lentamente el proceso de modernización bajo el régimen de Porfirio Díaz, el cual se fractura abruptamente en la primera década del siglo XX con la Revolución y, posteriormente, se inicia el proceso de profesionalización (década de los veinte) que se consolida a partir de fines de los años treinta y se fortalece de forma institucional desde esos años hasta nuestros días. Sin embargo, podemos señalar que dentro de estas etapas existieron dos tendencias históricas: el caudillismo y la militarización.

En la historiografía mexicana se marca un antes y un después de la guerra de independencia. La guerra formal duró un lustro, pero las soluciones políticas, económicas y sociales tardarían bastantes años en cristalizar, pues los principales actores e impulsores del proceso político (liberales y conservadores) nunca lograron acuerdos que permitieran la consolidación del país. Ya que como todos saben las diferencias doctrinales existentes entre ambos bandos fueron irreconciliables. Pero, ambas agrupaciones tuvieron una coincidencia y esa fue el predominio del personalismo de los dirigentes y actores políticos que ante pusieron sus intereses personales o de grupo más que el interés colectivo (social), es decir el hoy llamado 'bien común'. A pesar de ello, y por lo que respecta al ámbito castrense podemos señalar algunas tendencias: la primera es el caudillismo, la segunda una fase pretoriana y la tercera una tendencia hacia la profesionalización militar.

En este punto detengámonos para señalar algunas particularidades de cada uno de los elementos enunciados. Del primero podemos indicar que una parte reflejaba la herencia histórica del patrimonialismo colonial, y la otra surgió como producto de la resistencia popular (guerrero-político). El segundo grupo lo integraron militares que formaron parte de las tropas que combatieron en la guerra de independencia; en algunos casos estos, junto con los caudillos que emergieron a raíz de la guerra, se unieron o bien lograron resistir por varias décadas, y se convirtieron en militares-políticos. Finalmente, el tercer grupo lo conformaron miembros que provenían de los viejos estamentos militares de finales del siglo XVIII, a los cuales se agregaron los nuevos militares que entendían la carrera de las

armas como una profesión ajena al personalismo y protagonismo político, estos son los militares a secas.

La actuación de cada uno de estos grupos la podemos seguir en la historia nacional. Así, uno de los primeros compromisos políticos formales que observamos es la Constitución de 1824, con la cual se intentó dirigir al país, aunque, también, fue una forma de sujeción del sector militar al político, lo cual ocasionó, inevitablemente, nuevos enfrentamientos. Es decir, los caudillos (guerreros-políticos) reaccionaron contra los militares-políticos que intentaban instaurar el orden institucional y se enfrentaron en una lucha que agudizó la crisis y la recesión económica, situación endémica durante buena parte del siglo XIX.

En este sentido, es palpable que los distintos grupos políticos fueron incapaces de encontrar una salida negociada que les permitiera resolver sus diferencias. Porque las ambiciones personales (poder) generaron lo que podríamos llamar una simbiosis "militar-civil" y "político-militar", y esta desencadenaría nuevamente un intento constitucional: el de 1857.

La forma de abatir a los caudillos fue la formación efectiva del Ejército nacional, la cual Porfirio Díaz logró, contradictoriamente, y con ella se mantuvo en el poder por más de 30 años. Él, a su vez, personifica la simbiosis "militar-civil" y "político-militar", expresada en el autoritarismo del régimen, donde el Ejército y la burocracia estatal son entes decisivos para el ejercicio del poder, pues la fusión de intereses militares (veteranos de guerra o de carrera) y las élites civiles se subordinaron al poder presidencial o bien se entremezclaron. En un principio la dictadura tuvo el apoyo decidido del Ejército; sin embargo, conforme la relación político-militar y militar-civil se debilitó, necesariamente surgieron nuevos conflictos políticos y sociales que se traducirían en una nueva guerra: la Revolución.

De este nuevo proceso emergió una nueva relación político-militar que se mantuvo hasta la primera mitad del siglo XX. Al concluir esta germinó una nueva relación civil-militar, la cual desde su origen se ha mantenido con altibajos, sin llegar a fracturarse violentamente o a caer en una relación militar-política (Boils, 1975).

Algunos ejemplos del fortalecimiento de las instancias militares son los gobiernos posrevolucionarios de los generales que emergieron con la revolución, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro

Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. Es decir, durante estos momentos históricos, el poder político del estamento militar se fortaleció desde una perspectiva del pretorianismo; sin embargo, después de 1946 hubo un reacomodo recurrente entre militares-políticos y militares-civiles. Este breve esquema representa la peculiar y paradójica simbiosis "militar-civil" y "político-militar". Es decir: quien controla a las Fuerzas Armadas somete al país políticamente.

d. Cambio en las Fuerzas Armadas

A pesar de todo, persiste la pregunta: ¿Por qué las Fuerzas Armadas han transformado su actuación y su razón de ser, y ahora participan de manera decidida en la lucha contra las drogas (narcotráfico), o en acciones de seguridad pública? Para darle respuesta hay que tomar en cuenta los múltiples factores internos, así como las modificaciones de las circunstancias en el plano internacional y el avance tecnológico. Es decir, todo ello justifica "la preocupación de la sociedad por el tema militar y, muy en concreto, por conocer el grado de eficacia de sus Ejércitos" (Laguna, 1996: 52-56).

Para conocer cuán eficaces son es indispensable, ante todo, conocer la estructura que guardan las Fuerzas Armadas. Podemos acercarnos a estudiarlas a partir de cuatro maneras. La primera es por el tipo de misiones que doctrinariamente tienen asignadas; es decir: conforme a las leyes orgánicas que fueron enunciadas al principio del ensayo. Aunque hoy se sostiene que las Fuerzas Armadas no pueden estar orientadas a cumplir exclusivamente una misión determinada:

> ya que por razones de economía deben ser polivalentes. Pero sí cabe distinguir entre los preparados para intervenir en teatros alejados de las propias fronteras, sean o no colonias con un sentido más o menos imperialista y aquellas fuerzas pensadas para una acción exclusivamente defensiva del propio territorio. Y dentro de estas últimas, las que responden al concepto político y estratégico de la llamada "defensa-defensiva", y las destinadas a la acción clásica de la salvaguardia de los intereses nacionales que pueden exigir operaciones más allá de las fronteras (Laguna, 1996: 52-56).

En este sentido, las Fuerzas Armadas mexicanas están pensadas tan solo para la defensa del territorio y de los intereses nacionales. De tal forma que, conforme a las misiones asignadas a ellas, se obtendrá el modelo,

> pero tampoco cabe plantearlas sobre la base de las "misiones genéricas" que recogen las distintas constituciones nacionales, ya que son, por lógica, muy similares, y en cualquier caso no determinan un modelo concreto. Hablamos de "misiones" que indican un sentido en la organización defensiva y, algunas veces, sus limitaciones, pero que dejan a otras leyes que definan cuál ha de ser su estructura. La orientación político estratégica es la que realmente condiciona (Laguna, 1996: 52-56).

Y la que hace la diferencia, en la actualidad, en el tipo de Fuerzas Armadas.

Sin embargo, en nuestro país las Fuerzas Armadas obedecen a las normas políticas del presidente de la República en turno; es decir están supeditadas al poder político presidencial. Por ello nuestras Fuerzas Armadas son un Ejército político, es una institución que

> desempeña un papel activo y, con frecuencia, decisivo en la política nacional, justificando esta actuación como una extensión legítima de su papel profesional. Los Ejércitos políticos poseen algunos rasgos característicos: una profunda identificación por parte de las Fuerzas Armadas con la suerte de la nación y con sus valores centrales, la auto-atribución de la protección de la integridad y el desarrollo nacionales, y la incorporación de aquellos temas dentro de una doctrina militar de intervención que entrelaza el destino de la nación y los intereses nacionales con la misión histórica de las instituciones militares (Kruijt y Koonings, 2002: 7-22).

La segunda, por las unidades que conforman la milicia; es decir, conocer su organización general y las unidades que lo componen. En términos generales, la estructura de las fuerzas se basa en las fuerzas de tierra, aire y mar, aunque existen variaciones, como son los casos de la Infantería de Marina de los Estados Unidos, las Fuerzas Nucleares Estratégicas y las Unidades de Defensa Aérea de Rusia o las Fuerzas Nucleares de Francia.

En México, a pesar de la enorme magnitud de los litorales marítimos con que se cuenta, se carece de algún portaaviones o de buques de similar capacidad, o de un submarino. Es decir, la fuerza

naval mexicana solo se orienta hacia la custodia de las costas nacionales. Lo otro es que, a pesar de las dimensiones geográficas del país, las fuerzas aéreas son insuficientes para la custodia del espacio aéreo. Valdría preguntarse si ello se debe a la cercanía con la máxima potencia militar en el mundo. Lo que sí ha tenido un impacto en las Fuerzas Armadas mexicanas es la organización de

> Fuerzas de Acción Rápida (...) para las intervenciones en puntos alejados y la posible utilización de los Ejércitos en misiones hasta ahora encomendadas a otras fuerzas, como son el narcotráfico (...) en lo que se refiere a esto último y al margen de las interpretaciones que se hagan de estas misiones, es evidente que (...) la organización de parte de sus Unidades será diferente, lo que ha de repercutir necesariamente en el modelo de Fuerzas Armadas (Laguna, 1996: 52-56).

La tercera, por el material y los medios de combate; es decir, cuál es la tecnología con que cuentan las Fuerzas Armadas, ya que "hasta hace pocos años las diferencias se situaban en el número y en la calidad de los mismos y de estos datos se deducía su capacidad de lucha y sí eran los adecuados a las necesidades del país, pero con la aparición de la moderna tecnología" las diferencias se sitúan en el terreno de la "cualidad" y no en el de la "cantidad". La razón es muy sencilla: la aparición de sistemas sofisticados de tecnología militar hace hoy en día aparecer como obsoletas las Fuerzas Armadas clásicas en que el hombre era el elemento principal; sin embargo el proceso de transición será largo "puesto que los cambios en el campo de la Defensa serán más lentos que en la industria bélica" (Laguna, 1996: 52-56).

La cuarta, por el número de personal que integra las fuerzas militares. En general, la norma es que el personal de tropa procede del reclutamiento universal y obligatorio, o se trata de profesionales, aunque también hay

> otras fórmulas como la "mixta" (que es la más común) o la de las "milicias", pero en el fondo la cuestión se plantea sobre la obligatoriedad o la voluntariedad del personal de tropa (...) la diferencia es en el personal de tropa y en concreto en lo que se llama "formas de reclutamiento". Porque los Mandos de las Fuerzas Armadas (Laguna, 1996: 52-56) son ejercidos por "profesionales" que tienen un "perfil de carrera".

Pero hay que decir que, desde hace años, los Ejércitos de masas están disminuyendo, por lo cual es necesario estudiar:

> los procesos de incorporación, los periodos de formación y los métodos de acceso a los distintos empleos. Aunque el soldado, sobre todo por sin número , es el elemento determinante, no debe dejar se considerar también las fórmulas de captación y formación de los oficiales y suboficiales. Lugar destacado tienen los especialistas en los Ejércitos modernos, por lo que sus características y modos de incorporación también deben contemplarse (Laguna, 1996: 52-56).

e. Las nuevas misiones

Si bien las cuatro formas enunciadas nos permitirían analizar a las Fuerzas Armadas, se hace necesario detenernos y preguntar: ¿Por qué han cambiado los objetivos centrales del quehacer militar? Es decir: ¿Por qué el cambio en las misiones? La respuesta a las preguntas tiene que indicar razonablemente, a pesar de las razones del Estado para legitimar la injerencia de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico o en acciones de seguridad pública, la transmutación y el olvido del objetivo primario que les dio sentido: la defensa militar de la patria.

Como ha señalado Huntington (1995), es importante:

> redefinir las funciones y misiones del Ejército en un entorno caracterizado por el afianzamiento de la democracia y por el número cada vez menor de amenazas externas. Si es cierto que las democracias no luchan entre sí, surge de inmediato una pregunta: ¿Cuál es la función del Ejército? Entre sus posibles nuevas funciones, cabría destacar el mantenimiento de la paz y la lucha contra el narcotráfico y el crimen.

Pero, antes de redefinirlas detengámonos en tratar de comprenderlas. En México el objetivo y la noción fundamental de las Fuerzas Armadas es la defensa del orden constituido (Constitución), aspecto que consideran nodal en su cuerpo de valores. No obstante, aceptan la posibilidad de pasar por alto dicha norma si perciben amenazado el orden interno y la estabilidad política del país. De allí que sea posible afirmar que los militares no cuestionan esta subordinación, sino, más bien, la delimitan a la existencia concreta de un orden político fundamental, cuyo objetivo es el desarrollo integral

de la sociedad. Así, la suma de ambos aspectos configura la noción de orden institucional, la cual es una idea argumentativa central en el discurso político de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, la subordinación no constituye un elemento central en el desempeño o función de las Fuerzas Armadas, por cuanto ellas son instituciones profesionales y corporativas, integrantes del Estado y respetuosas de la institucionalidad democrática, con tendencias grupales en su interior. A su vez, la consideración de actores políticos que se les asigna a las Fuerzas Armadas viene dada por los representantes de partidos políticos que reducen el asunto solamente al conflicto político, y para quienes la solución se orienta por la vía de establecer una subordinación extrema de los militares al poder civil, en circunstancias tales que no es cuestionado en el estamento castrense (Lozoya, 1976).

Los militares no cuestionan la dependencia al poder civil en tanto se mantengan como organizaciones profesionales y corporativas. Es posible aseverar que la subordinación militar se circunscribe a la solución de los conflictos político/militares, donde el tema central pasa a ser la capacidad de intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema político, sea por la vía de acción de fuerza, sea por la amenaza de su uso, como actor partidista o simplemente como grupo de presión. Y que esta se obtiene modificando las características y elementos de ser profesional o corporativo que aunque en esencia responde a la percepción de los partidos políticos de tener frente un actor similar a ellos, junto al desconocimiento axiológico militar.

En consecuencia, en México la idea de "control civil de los militares" está orientada a crear los medios y herramientas necesarios y evitar o disminuir al mínimo la probabilidad de que los militares lleguen al poder, sea para influir, sea intervenir. Tal es el caso de la LSI. Sin embargo, para los medios políticos siempre está latente el intervencionismo militar, que constituye una amenaza a la estabilidad democrática, aunque el origen de este intervencionismo se relacione con las condiciones de inestabilidad política. Por otra parte, "cuando el gobierno civil no es eficaz (...) resulta imposible mantener bajo control a la institución militar. El colapso del poder ejecutivo es condición previa para el pretorianismo", o "que las instituciones civiles carezcan de legitimidad", "que el gobierno civil fracase en la búsqueda de objetivos tales como unificación, orden, modernización", la

existencia de corrupción o "debilidad y desorganización estructural" y la "no existencia de símbolos significativos de carácter general que aglutinen a la sociedad (...) síndrome típico de un Estado en el que se hayan descompuesto los modelos tradicionales de cohesión social, sin haber sido todavía sustituidos por otros nuevos", y, por último, que "a los dirigentes civiles les falte experiencia política y símbolos de autoridad" (Perlmutter, 1982: 123).

Ahora bien, ¿por qué se incrementaron como misiones de los militares el narcotráfico y la seguridad pública? Las razones son varias y, según Luigi Einaudi, la principal razón son las nuevas dinámicas que permiten "dar apoyo militar a la democracia", aunque también influyeron de manera decisiva:

- El fin de la Guerra Fría.
- El desmantelamiento de economías centralizadas.
- El regionalismo.

Por lo que respecta al primero Einaudi argumenta que en los noventa era necesario:

> consolidar gobiernos democráticos que funcionen en medio del descontento social, reformas económicas e inseguridad internacional. Para hablar de desarrollo de instituciones o de la administración de justicia es preciso que en algún momento se discuta sobre la línea divisoria entre la autoridad civil y la militar. ¿Se juzgará en tribunales civiles o militares al personal militar acusado de cometer abusos contra los derechos humanos? ¿Quién decidirá la política para contrarrestar el narcotráfico o los niveles de gasto en armas? (...) las respuestas (...) son controvertibles (...) Las tradiciones liberales destacan la subordinación de los militares a la autoridad civil en todo tema, a la vez que otorgan al personal militar todo tipo de derecho político propio de la ciudadanía. Las tradiciones de los miembros de corporaciones acentúan la autonomía militar en esferas de carácter militar, lo que limita (...) la autoridad civil en asuntos militares (Einaudi, 1997: 41-53).

Por otra parte, señala que las constituciones en América Latina les han dado el derecho a los militares para formar "parte de corporaciones" con una fuerte influencia política.

> No obstante, las actitudes corporativistas se mantienen vigorosas, y en ninguna parte han demostrado tener más poderío que entre los militares cuya función consiste en defender a la nación/Estado contra sus enemigos, y quienes probablemente creen que la libertad no tiene sentido si no hay orden social (Einaudi, 1997: 48).

Sin embargo, Einaudi expone que dentro de los nuevos retos que tendrán que enfrentarse entre las relaciones cívico-militar se encuentran: a) Que los militares tendrán que aceptar que la democracia no es una anarquía, y que los derechos humanos «son esenciales para su propia dignidad y honor, y que la autoridad civil es la única fuente de legitimidad». b) Los civiles tiene que aceptar que «la nación está simbolizada por el uniforme (...) y que la cooperación entre militares es esencial para consolidar la democracia y las reformas económicas». Para la consecución de lo anterior, indica que es necesario combatir eficazmente la impunidad; porque

> el abuso del poder y de privilegios, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos —estos son males que no conocen ni nacionalidad ni estado civil, ni uniforme—. La impunidad, ya sea que el acusado fuere civil o militar, causa profunda inestabilidad a la autoridad del estado (Einaudi, 1997: 48).

Por lo que respecta al término de la llamada Guerra Fría, señala que en América Latina se:

> retrocedió el reloj hacia las rivalidades nacionales históricas, las transferencias de armas, las viejas disputas fronterizas y el disgusto mutuo derivado de escribir la propia historia como una anti/historia sobre nuestros vecinos (...) estos problemas externos se complicaron por las incertidumbres sobre las relaciones cívico/militares, los mecanismos de mando y control, o la distribución interna de las funciones de policía y de inteligencia (Einaudi, 1997: 48).

Es decir, la distensión mundial generó la búsqueda de nuevas misiones para los militares y de fundamentos para ellas, "a pesar de que significativas reducciones de fuerzas se están llevando a cabo" en el mundo (Einaudi, 1997: 48). Tal es el caso, desde hace años, de la Loi de Programmation Militare 1997-2002, implementada en Francia, y de los proyectos de reducción de efectivos militares en España, tendientes a una efectiva profesionalización de cuadros militares. También argumenta que existen dos hipótesis falsas sobre la política de los Estados Unidos hacia los países iberoamericanos, que son: a) Abolición de los Ejércitos, porque estos son un obstáculo para la democracia y la expansión comercial; b) Derivado de la irracionalidad por combatir el narcotráfico fuera de sus fronteras, desean convertir a los militares en simples fuerzas de policía (Einaudi, 1997: 48).

En particular, la segunda hipótesis es bastante controvertida, sobre todo por los matices políticos que se le pueden dar. Por una parte, sostiene que los militares son parte fundamental en la lucha antidroga, aunque estos no deben ser un factor decisivo en ella, ya que "su equipamiento, su entrenamiento, su organización, sus instintos no fueron concebidos para enfrentarse al problema de la droga" (Malamud, 1998: 62-65), y hay que añadir que tampoco para la criminalidad o de la seguridad pública. Y en tal sentido el propio Barry McCaffrey señaló hace tiempo que, al ser la lucha antidroga una tarea estrictamente policial, la labor de los militares es obsoleta, y su intervención debería ser solo en tareas de inteligencia, logística o entrenamiento militar.

Es importante debatir la función que cumplen las Fuerzas Armadas en una sociedad, como la mexicana, "democrática" y la subordinación de ellas a las autoridades civiles, para precisar correctamente cuál es la misión constitucional que se asigna a las Fuerzas Armadas y "la delimitación o no de ámbitos concretos de actuación relativos a la defensa de la seguridad exterior y la soberanía nacional" (Malamud, 1998: 62-65).

Es decir, en la vasta complejidad del narcotráfico convergen puntos tales como soberanía, seguridad nacional, corrupción, subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, asignación de presupuestos, y otros. En nuestro país, a diferencia de algunos países de Latinoamérica, los militares se han convertido en una organización policial/militar. En este sentido, por ejemplo, desde hace varios años se sostiene que en México "se ha formado una nueva fuerza compuesta de elementos policiales, militares y del sector de la inteligencia nacional y, desde su estreno en 1998, este concepto viene expandiéndose de acuerdo con las realidades nacionales", en clara alusión, en su momento, a la Policía Federal Preventiva (hoy Policía Federal), "la cual ha obtenido el mandato, los medios y las misiones necesarios para transformar la aproximación de México a sus problemas más apremiantes en lo relacionado con la seguridad" (Turbiville, 2001: 49-58).

La intervención en el narcotráfico, a decir de Malamud, amenaza la convivencia entre civiles y militares y "la intervención directa de las Fuerzas Armadas en la conservación del orden público y en el combate contra el narcotráfico puede influir directamente en la

subordinación de los militares al poder civil, al reforzar el papel represivo" de ellas. Por otra parte, las

> tareas directas en la represión del narcotráfico no solo resultan más permeables a la corrupción, sino que también, y de forma natural, comienzan a reforzar sus funciones de inteligencia, a detener sospechosos e inclusive a administrar justicia. El problema aquí radica en que la línea que separa las tareas de vigilancia del tráfico de drogas de otras similares en materia de asuntos internos, sociales y políticos es muy tenue y muy fácil de cruzar (Malamud, 1998: 62-65).

f. Militares *vs* la droga

En México, desde la Operación Cóndor (1975-1978), se reforzó la presencia militar en actividades para la erradicación de estupefacientes, así como para la detención de quienes se dedicaba a la producción de enervantes. Por lo tanto, desde hace más de cuatro décadas esto se convirtió en una constante. A lo largo de estos años hay diversos momentos de mayor o menor presencia en dichas actividades. Eso depende de la política bilateral entre México y USA. Sin embargo, la constante desde esos años son las desapariciones forzadas realizadas por miembros de las Fuerzas Armadas —el caso más emblemático es el de Rosendo Radilla Pacheco, por el cual el gobierno mexicano ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos—; a su vez, el desplazamiento de habitantes de las zonas donde se producen drogas; las violaciones de los derechos humanos; ejecuciones extrajudiciales de los productores de drogas y de civiles; el uso de herbicidas en los sembradíos de droga y sus consecuencias ecológicas y, finalmente, el incremento de la violencia, entre otras.

Pero, ¿por qué después de cuatro décadas los militares continúan con estas labores? Las respuestas son muy variadas y diversas. Rebasan por mucho el objetivo del presente texto. Entre ellas se pueden indicar: incremento de la producción y el consumo de drogas; falta de profesionalización de los cuerpos policiales; política internacional de represión a las drogas, y un larguísimo sinfín. Todas las explicaciones pueden ser válidas. No obstante, lo que interesa es

comprender parte de la lógica militar. Es claro que la cultura militar se basa y fundamenta en

> una metodología tecno-científica, cuantitativa y previsible con base en el análisis de tipo matemático; dicha metodología no puede proporcionar una precisa comprensión de los asuntos estratégicos, ni mucho menos prever los resultados de las operaciones militares con algo que se acerque a la certeza (Schmidt, 2014: 3-14).

La razón es que, en la lógica militar:

> la guerra no solo trata de derrotar al enemigo. La guerra trata de crear el orden social y político cuando los sistemas de orden (...) se han desintegrado (...) la estrategia militar eficaz exige que el rol de las fuerzas enemigas sea considerado en un contexto de orden social y político más general así como su fracaso. La planificación operacional válida depende de esto. El derrotar a una fuerza enemiga no es el objetivo estratégico de ninguna guerra. El objetivo estratégico es recrear un orden estable que puede ser sostenido sin una significativa participación militar (...) el derrotar a los enemigos militarmente solo es un prerrequisito de la victoria estratégica, no su conclusión. La guerra verdadera (...) es complicada porque el fin de una guerra no es el fin de la tarea estratégica (...) la victoria militar solo establece las condiciones para el orden social y político transformativo que llega después de que se silencien las armas (...) la guerra es una labor política: las Fuerzas Armadas —especialmente los Ejércitos— son herramientas que se usan para hacer el trabajo fundamental de la política. Usan la fuerza para determinar cuál lado decidirá las preguntas principales acerca del orden social y político cuando las estructuras normales para determinar el orden han dejado de funcionar. La guerra exige una mentalidad cualitativa porque la guerra es un fenómeno social. Los comandantes militares deben comprender la política profunda y sistemáticamente si desean garantizar que la fuerza militar sea una herramienta estratégica exitosa. Necesitan pensar en términos estratégicos sobre los objetivos finales que apoyará la fuerza bajo su control. La manera de hacerlo es comenzar a pensar en el contexto, establecer el rol que juega la fuerza en el contexto con las otras variables (...) a fin de pensar sistemáticamente en el contexto, los comandantes necesitan reforzar su capacidad de pensar cualitativamente y usar los métodos de las ciencias sociales para lidiar con preguntas militares. Los militares profesionales del Ejército que desean poner en practicar el pensamiento estratégico necesitarán adoptar un planteamiento cualitativo para evaluar tales factores. Es más fácil decirlo que hacerlo porque el análisis cualitativo es poco normal en la cultura del Ejército. El estudio de las ciencias políticas, económicas, psicológicas y militares requiere una base en la metodología cualitativa de las ciencias sociales. Si bien esta metodología es esencial

> para el pensamiento estratégico eficaz, es contraria a la cultura profesional dominante en el Ejército (Schmidt, 2014: 3-14).

Habría que reflexionar en torno a lo anterior y preguntarse si esa es la lógica de las fuerzas armada mexicanas. Considero que están extremadamente alejadas de ella. La razón es su empeño por que la LSI sea promulgada. Además, hoy no son Fuerzas Armadas beligerantes listas para participar en un conflicto internacional. Ahora perdieron el rumbo hacia las acciones policiales. La pérdida de su esencia es que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de conflictos en que participar, han simulado supeditarse al poder político y dejaron de lado que: "el principal, mayor y más extenso acto de juicio que lleva a cabo un estadista y un jefe militar, es establecer correctamente la clase de guerra que libran: no confundirla ni convertirla en algo distinto a su naturaleza. Esta es la primera de todas las preguntas estratégicas" (Clausewitz, 1989: 88). Lo evidente en la "guerra" o "lucha" contra la delincuencia organizada en México, en sus diversas variantes, es que no es, ni se trata de, un movimiento insurgente. Por más elemental que sea. Lo que existe son diversas organizaciones (cárteles) dedicadas a la producción, la distribución, el tráfico y la venta de drogas de diversa índole, así como otro cúmulo de delitos conexos a tales actividades.

En este sentido, las organizaciones

> en México han mostrado una preferencia por una metodología urbana empleando tácticas terroristas tales como la intimidación y asesinato de funcionarios gubernamentales, personal judicial y policías en las áreas urbanas para disuadir a las fuerzas de seguridad del Gobierno de entrometerse en el tráfico ilícito de drogas, armas, dinero o trata de blancas. Tradicionalmente, las organizaciones criminales transnacionales convencionales son de carácter más pasivo e intentan evitar las instituciones policiales y judiciales. Sin embargo, la provocativa metodología usada (...) [por estas] en México es análoga con la de una insurgencia.

También, es claro que, las organizaciones delictivas dedicadas y vinculadas a la delincuencia organizada, no

> buscan movilizar a la población en general, porque no desean el control político. Más bien, buscan influir en los cuatro principales elementos del poder nacional —la economía, la política, las Fuerzas Armadas y los medios de co-

> municación— para formar un entorno que permita que una industria ilícita de narcotráfico prospere y opere con impunidad. De esta manera, sobornan a políticos para permitirles operar sin obstáculos, o usan la intimidación, asesinato y secuestro contra las fuerzas de seguridad y políticos obstruccionistas a nivel municipal, estatal y federal. Las (...) [organizaciones] intimidan o incluso asesinan a periodistas así como a los usuarios de los medios de comunicación social, en un intento de moldear y dirigir los titulares e informes. Estas medidas concretas que se dirigen a un Estado-nación, son indicativas de una insurgencia, no de una organización criminal transnacional convencional (Martínez, 2013: 80-84).

Quizá esta es la visión que ha privado en México y sea equivocada, por los resultados de las últimas cuatro décadas.

Lo que es claro es que "los conflictos indefinidos e irregulares" aumentaron durante la segunda mitad del siglo xx y principios del xxi, y han disminuido "las guerras de Estados contra Estados. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha habido 44 guerras interestatales y 372 conflictos asimétricos" (Reynolds, 2012: 84). Actualmente, los conflictos asimétricos incluyen a ciertos grupos delictivos, movimientos subversivos y terroristas. A la larga, "la elección entre la guerra tradicional y la guerra irregular, se agudizará" (Reynolds, 2012: 84). Según la lógica militar, por ello las Fuerzas Armadas tienden a disminuir y, en su lugar, a transformarse en fuerzas policiales. Como sostuvo Morris Janowitz. Aun a costa de perder su esencia y espíritu.

La concepción militar sobre las organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada (cárteles) van desde considerarlas "subversivas", "narcoterroristas" o con un poder de fuego que rivaliza con el de las autoridades , estriba en algunos aspectos tales como: a) participar en actividades ilegales y necesitar abastecimientos de armas; b) aprovechar la violencia excesiva y la amenaza; c) efectuar secuestros, homicidios y extorsiones; d) realizar actividades clandestinas; e) desafiar al Estado y sus leyes; f) contar con una estructura (líderes secundarios y personal operativo); g) tener capacidad de adaptación (innovadores y flexibles); h) ser una amenaza a la seguridad internacional; i) desertar del grupo tiene consecuencias fatídicas para sus exintegrantes (Rexton, 2012: 29-38).

Sin embargo cualquier"«definición de un tipo específico de violencia organizada tiene graves y mayores implicancias para los

políticos encargados de elaborar las estrategias que necesitan ser implementadas por los que diariamente enfrentan la continua violencia" (Rexton, 2012: 29). Así, si se concibe a los cárteles como "subversivos" o "narcoterroristas" ¿cuál es el "grito de guerra" de sus partidarios?

Es claro que la violencia de los últimos años es la continuación de la que se desató décadas atrás. Sin embargo, hay cambios notables. Por ejemplo, desde los noventa hubo nuevas oportunidades para expandir los mercados de drogas; se fortalecieron los vínculos políticos por parte de las organizaciones delictivas, en lugar de disminuir. Este es uno de los grandes éxitos, ya que los cárteles lograron "penetrar la esfera política (...) comprar alcaldes y policías a través de sobornos o extorsión" (Rexton, 2012: 30). La razón de estas prácticas estriba en que los diferentes cárteles tienen como objetivo único controlar las rutas de trasiego de drogas. Por ello, tener el control sobre las autoridades, sin distinción de nivel, es la forma más segura para realizar el tráfico de drogas de manera libre y protegida (Rexton, 2012: 30). Por más obvio que parezca, a "los cárteles en México no les interesa crear una patria que puedan llamar propia, o sustituir su ideología por una que ya existía, ni lograr alguna meta política normalmente relacionada con grupos armados" que pudiera fomentar un levantamiento social (Rexton, 2012: 30).

A los cárteles les interesa mantener alejado o como aliado al gobierno. No intenta combatirlo de manera frontal, ni se trata de una declaratoria de guerra. La violencia que emplea es para intimidar a las autoridades para que desistan de las acciones en su contra. Quizá en este punto valdría la pena preguntar: ¿Cuántas autoridades, sin importar el orden gubernamental, ha sido privadas de la vida por las organizaciones delictivas vinculadas a la delincuencia organizada? Quizá el número es bajo. A pesar de ello, las Fuerzas Armadas lo toman como una afrenta al "Estado de derecho", olvidando que el mayor número de muertes se genera en la lucha entre las distintas organizaciones.

> Tales omisiones y falta de análisis crean una gran brecha en la evaluación general de lo que, en realidad, sucede en México. La estratégica sistemática de la violencia y la táctica empleada por los cárteles no respalda la evaluación de la escuela de narco-insurgencia/narcoterrorismo en cuanto a la situación en México (Rexton, 2012: 31).

Menos aún las propuestas hechas en fechas recientes por Andrés Manuel López Obrador, precandidato a la presidencia de la República para 2018, sobre ofrecer una amnistía a los traficantes de drogas. La propuesta es inverosímil, lo que demuestra la falta de análisis, ya que a los líderes de un cártel lo que les interesa y, es su principal objetivo, es la generación de riqueza. Es decir, la invitación es a cerrar el negocio y vivir modestamente. Por ello es necesario insistir en que la delincuencia organizada es "una entidad que primordialmente busca el lucro, los gobiernos que han ejecutado estrategias a largo plazo orientadas a los recursos financieros de los cárteles han tenido un éxito relativo" (Rexton, 2012: 32).

Lo que es innegable es que la delincuencia que hoy se vive en México, asociada a la delincuencia organizada, ha representado un enorme reto para las autoridades, y las soluciones militares o policiales no han dado los resultados esperados. La razón es que la "estrategia" ha sido la violencia por parte del Estado contra las organizaciones. Esto ha generado una espiral de violencia que parece no tener fin. Con la aprobación de la LSI esta violencia se incrementará (Rexton, 2012: 33).

Por otra parte, hay que preguntarse: después de tantos años, ¿se está ganando la guerra contra las drogas? Una respuesta indica que:

> la aplicación de una estrategia de guerra contra las drogas a nivel global, militarizada e impulsada por acciones de fiscalización, ha producido enormes resultados negativos y daños colaterales. Estos efectos incluyen el encarcelamiento masivo en los EE.UU., políticas altamente represivas en Asia, una vasta corrupción y desestabilización política en Afganistán y África Occidental, una inmensa violencia en América Latina (...) la propagación de abusos sistemáticos de derechos humanos en todo el mundo. La estrategia ha fracasado en sus propios términos. La evidencia muestra que los precios de las drogas han venido declinando mientras que la pureza de las sustancias se ha ido incrementando. Ello ha ocurrido a pesar de drásticos incrementos en el gasto global para la fiscalización de las drogas. Ya no puede justificarse la continuación del dispendio de vastos recursos en políticas punitivas impulsadas por la fiscalización, generalmente a expensas de políticas de salud públicas de demostrada eficacia. Las Naciones Unidas han intentado aplicar durante demasiado tiempo un enfoque represivo de "receta única para todos". Este organismo debe ahora liderar la defensa de un nuevo marco de cooperación internacional basado en la aceptación fundamental de que políticas diferentes funcionarán para países y regiones distintos (Collins *et al.,* 2014).

Lo que sucede es que, tanto la estructura gubernamental como las Fuerzas Armadas mexicanas se han creído, a pie juntillas, que es posible un "mundo libre de drogas", y que la estrategia internacional

> está apuntalada por la meta de reducir eventualmente la oferta ilícita a cero. Puede discutirse si los gestores de políticas persiguen este objetivo de manera genuina o meramente como una meta aspiracional. En cualquier caso, la articulación de metas estratégicas tan amplias tiene impactos evidentes y sustanciales sobre las burocracias internacionales al decidir prioridades y asignar recursos. Ello ha dado como resultado un drástico énfasis excesivo sobre políticas orientadas a suprimir la oferta de sustancias ilícitas y estimular la aplicación de políticas altamente represivas de reducción de la demanda. Estas comprenden un amplio espectro de medidas de políticas, desde la intervención militar, fumigación aérea, medios de subsistencia alternativos, patrullaje de fronteras y criminalización del consumo (como un mecanismo para privar a la oferta de su demanda). Sin embargo, apuntalando esta estrategia existe una paradoja fundamental de políticas. En un mundo donde la demanda permanece relativamente constante, suprimir la oferta puede tener efectos de alcance limitado sobre los precios. Sin embargo, en una industria sin vinculaciones de permanencia como la de las drogas ilícitas, estos incrementos sobre los precios incentivan un nuevo incremento de la oferta, mediante cambios en las cadenas de suministro de la mercancía. A continuación, este cambio se retroalimenta en precios más bajos y un eventual retorno a un equilibrio de mercado similar al que existía antes de la intervención para la reducción de la oferta (Collins *et al*., 2014: 9).

Reflexión final

Lo que la historia nos muestra es que las Fuerzas Armadas de México, a lo largo del último siglo y medio, jamás se han enfrentado a otro Ejército regular. La constante "preparación para la guerra" ha sido en vano. Quizá por ello necesitan, como única opción viable, enfrentar al menos a la delincuencia organizada y a quienes se dedican al trasiego de drogas. Por ello la insistencia en calificar a las organizaciones delictivas como insurgencia ha servido para autojustificar ese quehacer militar contra los cárteles de la droga. Porque, como señala Brands (2009: 4-5), hoy la violencia en México, para algunos, es una "narco-insurgencia heterogenia; los cárteles bien financiados luchan contra el Gobierno y contra otros cárteles para lograr el control de los corredores de drogas hacia estados unidos (...) lo que considera-

blemente desestabiliza el orden interno en México". Bajo esa lógica se considera que, al igual que "los grupos terroristas e insurgentes intentan influir a los habitantes de estas zonas por medio de la violencia; los cárteles intentan satisfacer a sus clientes circunviniendo o socavando al Estado" (Rexton, 2012: 30).

Sin embargo, los que proponen y asumen que la idea de vincular "narco insurgencia/narcoterrorismo cometen el error de considerar iguales el conflicto de baja intensidad y lo que sería mejor clasificarlo como la "delincuencia de alta intensidad". El término, según John Mueller, sirve para describir los actos delictivos

> robo, violaciones y contrabando que ocurren en los conflictos internos y que pueden distorsionar las metas políticas de los partidos políticos. El término, a diferencia de su significado, adecuadamente describe las organizaciones narcotraficantes de México y su forma de violencia extrema. México no está bajo una amenaza insurgente ni terrorista. La finalidad de la violencia perpetrada por los cárteles en México es muy distinta. Un pandillero no es otro terrorista o insurgente (...) Si bien la actual violencia en México no puede categorizarse como terrorismo ni insurgencia, es más que solo una oleada delictiva llevada a cabo por pandillas callejeras. La delincuencia de alta intensidad implica actividades delictivas que son más violentas y generalizadas en alcance y por lo regular, pero no siempre, son sostenidas por un largo periodo (Rexton, 2012: 32).

El principal argumento es que las actividades de los cárteles son un medio para incrementar sus ingresos y "usan la fuerza a través de continuas relaciones de intercambio con otros grupos que poseen distintos recursos". Según el punto de vista de los traficantes, el uso de la fuerza simplemente es una extensión del deseo de lucro y no una extensión de una agenda política. La violencia en sí es un medio y no un fin; es "un recurso, no el producto final". Los cárteles de droga constituyen un tipo de iniciativa por parte de los traficantes para obtener sus ingresos mediante el uso de la fuerza, a fin de llevar a cabo exitosas transacciones privadas, las cuales están restringidas o prohibidas por el Estado. Como medio, los cárteles usan la violencia para garantizar que se entregue el producto ilegal a su base de clientes, a fin de beneficiarse económicamente (Rexton, 2012: 33). Esto quiere decir que es necesario cambiar el punto de vista en torno a los cárteles de la drogas. Quizá con ello también cambiaría la forma cómo se enfrenta, en principio no con el empleo

de las Fuerzas Armadas en el combate a las drogas. Sería una forma de disminuir la militarización de las fuerzas de seguridad del país.

Bibliografía

Alonso, Martín (1958), *Enciclopedia del idioma* (Diccionario histórico y moderno de la lengua española, siglos XII al XX, etimológico, tecnológico regional e hispanoamericano), Madrid, Aguilar.

Bobea, Lilian (2002) "¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policificación militar. Tendencias e implicaciones", en Tamara Taraciuk, *Políticas de defensa: desafíos externos y restricciones internas*, Fundación Ford y Woodrow Wilson Center, para el proyecto "Creando Comunidades en las Américas", Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Boils, Guillermo (1975), *Los militares y la política en México 1915-1974*, México, UNAM y Ediciones El Caballito.

Brands, Hal (2009), *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Library.

Clausewitz, Karl von (1989), *On War*, Princeton University Press, Princeton.

Collins, John *et al.* (2014), *Acabando con la guerra contra las drogas. Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas*, London, London School of Economics and Political Science.

Einaudi, Luigi (1997), "La política de la seguridad en el hemisferio occidental", en *Military Review*, edición hispanoamericana, *Revista del Ejército de USA*, vol. LXXVII, núm 5, septiembre-octubre, , Fort Leavenworth, Kansas.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (1922), Espasa Calpe, Madrid.

Fisas, Vincenç (1982), *Crisis del militarismo y militarización de la crisis*, colección Logos 8, España, Ediciones Fontamara.

García, Jaime (2002), "El militar postmoderno en América Latina", *Security and Defense Studies Review*, vol. 2.

Huntington, Samuel (1995), "Civiles y militares", *Revista Española de Defensa*, año, 8, núm. 91, septiembre.

Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2002), "Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras", *Revista Iberoamericana*, vol. II, núm. 8, pp. 7-22.

Laguna, Francisco (1996), "Modelos de Fuerzas Armadas", dossier de la revista *Ejército (Armas y Servicios)*, año LVII, núm. 673, junio, Madrid.

Lozoya, Alberto (1976), *El Ejército mexicano*, El Colegio de México, México.

Malamud, Carlos (1998), "Los militares latinoamericanos y la lucha contra el narcotráfico", *Revista Española de Defensa*, núm. 119/120, enero/febrero, año 11, España, Ministerio de Defensa.

Martínez, Christopher (2013), "Organizaciones criminales transnacionales. La insurgencia comercial en México", *Military Review, Revista del Ejército de USA*, Fort Leavenworth, Kansas, t. LXVII, núm.1, enero-febrero.

Mauro, Amalia y Elsa Chanaguir (1977), "Militarismo", en *Términos Latinoamericanos para el Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales e Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Moloeznik, Marcos P. (2005), "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas mexicanas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, pp. 169-212.

Moskos, Charles; Williams, John y David Segal (2000), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, New York, Oxford University Press.

Nordlinger, Eric (1977), *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Engleewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Perlmutter, Amos (1978), *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*, New Heaven-London, Yale University Press.

——— (1981), *Political Roles and Military Rulers*, London, Frank Cass and Co. Ltd..

——— (1982), *Lo militar y lo político en el mundo moderno*, Madrid, Ediciones Ejército.

——— y Valerie Benett (comp.) (1980), *The Political Influence of the Military: A Comparative Reader*, New Heaven-London, Yale University Press.

Radway, L. (1967), "Militarismo", en David Sills (ed.), *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar.

Rexton, Paul (2012), "En que nos estamos equivocando con respecto a México", *Military Review, Revista del Ejército de USA*, t. LXVII, núm. 5, septiembre-octubre, Fort Leavenworth, Kansas.

Reynolds, Phil (2012), "¿Qué viene después? Un argumento sobre la guerra irregular en la defensa nacional", *Military Review, Revista del Ejército de USA*, t. LXVII, núm. 5, septiembre-octubre, Fort Leavenworth, Kansas.

Rico, José (1997), *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI.

Schmidt, Matthew (2014), "La guerra como una labor política. Cómo usar las ciencias sociales para lograr el éxito estratégico", *Military Review, Revista del Ejército de USA*, t. 69, núm 5, septiembre-diciembre, Fort Leavenworth, Kansas.

Turbiville, Graham (2001), "Las múltiples misiones de la fuerza de seguridad interna en México", *Military Review, Revista del Ejército de USA*, Fort Leavenworth, Kansas, marzo-abril.

X. La gestión de la seguridad pública en México: Confusión y contradicciones (2006-2018)

Carlos Barrachina Lisón[1]

Introducción

En México se ha postergado el abordaje de los asuntos de seguridad pública durante mucho tiempo. En estos momentos es imperativa una reforma de gran alcance. No es aceptable la persistencia de la inseguridad, la falta de compromiso político de los diferentes actores por consolidar una reforma policial de gran alcance, el gran gasto sin resultados destinado a la seguridad pública en los últimos años, ni la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles, sea esta con soldados integrados en unidades de arma, sea integrados en la Policía Militar.

La sociedad se impacienta y las reformas que no se han implantado durante años deben encontrar una salida natural, que logre un equilibrio entre los deseos y necesidades de la ciudadanía, y las garantías que deben tener los servidores públicos para desarrollar de forma adecuada las funciones que se les demandan. Los intereses personales, institucionales o partidarios, y las contradicciones en que han incurrido los diferentes actores, lo único que han generado es una sensación de confusión y de parálisis institucional.

Gobernadores y alcaldes no han asumido sus responsabilidades en el proceso de reforma de instituciones policiales locales, y han descansado en el apoyo federal solicitado, para enfrentar retos y situaciones que se han ido complicando, por las cambiantes estrate-

1. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac-México. Correo electrónico: carlos.barrachina@anahuac.mx.

gias, adaptaciones y acciones del crimen organizado en diferentes espacios del territorio nacional.

En este contexto, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina Armada de México (SEMAR) han sido reclamadas de forma cada vez más frecuente para intervenir en la gestión de diferentes escenarios de violencia. Esta circunstancia ha propiciado situaciones no deseadas, que han sido señaladas tanto por diferentes sectores de la sociedad civil, como por los propios integrantes de las Fuerzas Armadas.

Se ha trabajado en la idea de un mando único policial, de un mando mixto, y finalmente varias entidades federativas han optado por establecer "convenios" con las Fuerzas Armadas para ser apoyadas con elementos de brigadas recién creadas de Policía Militar. La gestión de la seguridad pública ha generado situaciones muy extrañas, algo caóticas, como la que se vive hoy en día en Xalapa (Veracruz), donde se encuentran actualmente operando elementos de la Marina, de la Policía Militar, de la Fuerza Civil, de la Policía Estatal y de la Gendarmería (sin que se sepa si trabajan coordinados, o cada uno tiene una agenda propia).

Para unos, existen serias preocupaciones por la protección de los derechos humanos en el territorio mexicano; por otra parte, para los integrantes de las Fuerzas Armadas empieza a ser doloroso sentir la "incomprensión" de sectores sociales, al mismo tiempo que aumenta entre sus filas el número de bajas letales, de heridos y desaparecidos, así como también de elementos denunciados para rendir cuentas frente a tribunales por diferentes situaciones derivadas del cumplimiento del servicio.

Por ello los liderazgos de las Fuerzas Armadas han solicitado un marco jurídico protector, que de momento se ha "materializado" en la aprobación de una cuestionada ley de Seguridad Interior. Paralelamente, encontramos voces anónimas dentro de las instituciones militares que reconocen el riesgo de convertir a los militares en una especie de cuerpo policial, concentrado en aspectos de seguridad pública volcado hacia el interior de la República.[2]

2. La propuesta del equipo de campaña de Andrés Manuel López Obrador (MORENA), que señala que las Fuerzas Armadas deberían integrarse en una Guardia Nacional (incluida

Existe la necesidad de encontrar un camino factible, que permita determinar jurídicamente las funciones relacionadas con el combate contra el crimen organizado de las diferentes instituciones públicas mexicanas. Se debe trabajar en una regulación que sea aceptable para todos los sectores, que deje muy claro el carácter temporal de la intervención militar, y que desarrolle un escenario institucional que logre que los procesos de reforma policial se concreten, al forzar la voluntad política de los gobernadores y alcaldes para que finalmente estos, en el menor tiempo posible, estén en condiciones de asumir sus responsabilidades de forma eficiente, y que las Fuerzas Armadas se retiren a sus tareas de protección exterior del Estado.

1. Contexto global de conceptualización de la seguridad

No debe ser un espacio común afirmar que el final de la Guerra Fría introdujo nuevas visiones, en la conceptualización de la seguridad, porque esta es una circunstancia que ha marcado la comprensión de una nueva era, que empezó a forjarse desde la creación y la consolidación de la Organización de las Naciones Unidas, y que pudo desplegarse de forma parcial a partir del final de la confrontación ideológica entre los dos principales bloques que surgieron como potencias dominantes del conflicto armado mundial de la primera mitad del siglo XX.

Desde el final de la II Guerra Mundial se había institucionalizado la Doctrina de la Seguridad Nacional, con su versión soviética y occidental. Esta era una concepción que estaba centrada en la protección del Estado-nación, y encajaba perfectamente con la tradición y con las razones de ser de las fuerzas militares de buena parte de los países del mundo. En la Guerra Fría, la tensión política-ideológica, provocada por dos modelos diametralmente distintos de organizar la convivencia social, condujo a que el "enemigo tradicional", representado por Fuerzas Armadas extranjeras que amenazaban las

en la Constitución), hace que muchos integrantes de las instituciones militares desconfíen de esta opción.

fronteras nacionales se complementara con otro tipo de enemigo, cuyo propósito era minar la esencia ideológica del Estado-nación.

La idea del "enemigo interno", que se manifestaba en movimientos considerados "subversivos" dentro de la nación, se malinterpretó. Muchos analistas identificaron el concepto de "seguridad interior", con el de "seguridad nacional", en el sobreentendido de que algunos ciudadanos eran utilizados por el enemigo externo para desestabilizar políticamente un sistema político nacional, y que este se debía proteger de esta amenaza a la esencia de la nación aplicando medidas coercitivas contra sus propios connacionales (Aguayo y Bagley, 2002).

Una vez concluida la Guerra Fría, el concepto de seguridad nacional fue inicialmente estigmatizado, y cuestionado por importantes sectores académicos. Paralelamente, la Organización de las Naciones Unidas impulsó el concepto de "seguridad humana", íntimamente relacionado con el de "democracia", y el de "derechos humanos". En poco tiempo se aprobaron declaraciones de "seguridad democrática", y se privilegió en muchas partes del mundo la idea de que la seguridad debía encontrarse centrada en las personas y, en todo caso, en los ciudadanos, más que en el Estado-nación tradicional.

En esta lógica, hubo un gran despliegue a partir de la década de los noventa de instituciones de la Organización de las Naciones Unidas, y de la Organización de los Estados Americanos, en nuestra región, para desarrollar un paradigma que se consideró alternativo al tradicional concepto de seguridad nacional (a pesar de que en el fondo los dos conceptos se parecen mucho por su carácter multidimensional).

Suele señalarse el ataque a las torres gemelas en Nueva York, el día 11 de septiembre de 2001, como un nuevo quiebre en la forma de interpretar los temas de la seguridad. No hay duda de que, para los Estados Unidos de América, el concepto de seguridad nacional volvió a cobrar en esta fecha un significado renovado, y que los de seguridad humana y seguridad democrática perdieron un tanto de relevancia. Sin embargo, no es esta la consecuencia principal de este acontecimiento. Quizás la herencia más profunda del golpe a los Estados Unidos fue que el concepto de seguridad nacional, en este país, se ampliara a la idea del "terrorismo internacional" y, por ende, al combate contra el "crimen organizado", en especial el rela-

cionado con el narcotráfico (que ya se venía enfrentando desde la década de los ochenta).

2. Modernización de las instancias de coordinación de la seguridad en México

Algunos autores señalan que la modernización de las estructuras institucionales y de coordinación de las políticas de seguridad y defensa en México no han sido una prioridad gubernamental, y que por esa razón las acciones encaminadas a esta tarea han sido retrasadas en el tiempo (Benítez, 2014)

El andamiaje institucional federal que hoy encontramos en el país, en relación con estos temas, no solo ha sido acordado en fechas relativamente recientes, sino, además, ha sido sometido a cambios relevantes que no han contribuido a consolidar dinámicas consistentes a lo largo del tiempo. No se puede decir que hayan existido acuerdos políticos estables, sino más bien pareciera que varios de los actores partidarios han mirado hacia otro lado, sin tener la voluntad de resolver los problemas del país con decisión y visión de largo plazo.

Desde el año 1986 a la actualidad, las principales regulaciones e instituciones autorizadas por las autoridades mexicanas han sido las que se señalan en el cuadro 1.

No ha habido continuidad en los acuerdos de la clase política que se hayan materializado en acciones claras de coordinación. Varias de las instancias creadas para este fin han sido utilizadas, únicamente, como foros en los que se han tomado acuerdos que pocas veces se han llevado a cabo. Ello ha generado que se hayan experimentado actitudes de simulación por parte de diferentes instancias de los tres niveles de gobierno.

En este período se ha incrementado en México, de forma importante, el número de homicidios, secuestros, extorsiones y otro tipo de actividades delictivas, derivadas de una creciente actividad de diferentes grupos relacionados con el crimen organizado. La violencia no ha sido únicamente, como en ocasiones se señala, el efecto de la disputa entre grupos del crimen organizado por territorios, o resultado del enfrentamiento entre fuerzas del Estado y crimina-

les. Los ciudadanos se han visto directamente afectados por múltiples formas de violencia, e incluso personajes de la importancia de Guillermo Valdés, exdirector del CISEN, han hablado de "captura del Estado" en determinados territorios, lo que ha obligado a que el Gobierno haya tenido que intervenir (Valdés, 2013).

En el año 2006, el equipo del presidente Felipe Calderón diagnosticó que el problema principal de institucionalidad en seguridad pública se encontraba en las debilidades de las corporaciones policiales estatales y municipales. Las instancias de coordinación política de la seguridad le dieron la razón, y varios gobernadores solicitaron asistencia federal para reducir la amenaza del crimen organizado. Ese mismo año Calderón solicitó a las Fuerzas Armadas apoyo para enfrentar a estos grupos delictivos.

CUADRO 1
Regulaciones e instituciones de seguridad y defensa en México (1986-2018)

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana 26/12/1986
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989)
- Ley General del Sistema Nacional de Coordinación de Seguridad Pública 11/12/1995.
  - Programa Nacional de Seguridad Pública
  - Sistema Nacional de Seguridad Pública (1998)
  - Policía Federal Preventiva (1999)
  - Secretaría de Seguridad Pública (2000)
- Ley Orgánica de la Armada de México 30/12/2002
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional 05/04/2004
- Ley de Seguridad Nacional 28/01/2005
  - Consejo de Seguridad Nacional
  - Secretaria Técnica Consejo de Seguridad Nacional
  - Comisión Bicameral en Seguridad Nacional
  - Programa para la Seguridad Nacional
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 01/02/2009
  - Consejo Nacional de Seguridad Pública
  - Policía Federal
- Ley de Migración 26/05/2011
- Comisión Nacional de Seguridad Pública (2013)
- Ley de Seguridad Interior 21/12/2017

Fuente: Elaboración propia.

Aunque la preocupación de la Federación para contribuir al fortalecimiento de policías estatales ya se había iniciado en 1997, con la creación del Fondo para las Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), es a partir del año 2008, con la aprobación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN), y posteriormente con el Subsidio para la Policía Acreditable (SPA), en 2010, cuando se incrementa la presión política de la Federación para tratar de enmendar esa situación de debilidad local (Barrachina, 2016). Además, en este período se discuten abiertamente, con la presencia de gobernadores y alcaldes, diferentes estrategias de coordinación policial, como en su momento fue la idea de la creación de un mando único policial basado en el principio de la subsidiariedad. Este concepto ha sido mal interpretado, y rebautizado en diferentes momentos.

El presidente Peña Nieto presentó en el año 2014 una iniciativa legislativa para hacer desaparecer las policías municipales y crear 32 instituciones policiales estatales, pero fue derrotado en el Senado en junio de 2016.[3] Desde entonces se ha tratado de operar un nuevo concepto, conocido como mando mixto, que incentiva la cooperación entre las policiales estatales y las municipales (este era el espíritu de la idea de mando único, sustentado en la subsidiaridad que inicialmente se planteó en el año 2006). Sin embargo, el mando mixto sigue en el limbo, y en el discurso, y ello ha llevado a que de facto los gobernadores hayan pactado con la SEDENA y en algunos casos también con la SEMAR (Veracruz y Tamaulipas), a través de la conformación de convenios para el "apoyo" de estas instituciones en tareas de seguridad pública y combate contra el crimen organizado.

La inversión en recursos públicos en temas de seguridad pública, tanto de la Federación como de las entidades federativas, se incrementó a partir del año 2008 de una forma significativa, y ha sido muy importante hasta la fecha.[4] A pesar de ello, la falta de resultados efectivos hace que nos preguntemos tanto por la escasa

3. "Senado entierra mando único, policía municipal tendrá salarios y capacitación homologados", *Animal Político*, 17 de junio 2016.
4. Entre los años 2008 y 2015 se calcula que el monto destinado a seguridad y defensa ha sido de un billón ochocientos veinte mil tres cientos cuarenta y seis millones de pesos (Barrachina, 2017: 118).

voluntad política reformadora, como por los mecanismos de evaluación y control de esta política de gasto público.

3. Perfiles profesionales de los responsables de la seguridad pública local

En este trabajo argumenta sobre las dificultades que tienen los actores políticos para encontrar una fórmula en la definición del modelo de gestión de la seguridad pública.[5] Es una realidad que el incremento de la violencia criminal ha sido muy agresivo en América Latina desde el final de la Guerra Fría, y también que los países no han sabido responder de una forma eficiente. El crimen organizado se ha consolidado como un formidable "enemigo", en un contexto de corrupción y debilidad institucional generalizado en la región (PNUD, 2013; Solís y Rojas Aravena, 2008).

Esta circunstancia se ve reflejada en los diferentes caminos que han tomado los políticos para designar tanto el perfil profesional de sus colaboradores como su propio estilo de liderazgo frente a la toma de decisiones. ¿La seguridad es un tema técnico que tiene que dejarse a los "profesionales, o es una política pública que debe ser asumida por los representantes elegidos por el pueblo? En el caso de definirse que es un tema técnico, ¿qué perfil profesional debe tener el responsable operativo de la gestión del sector?

La seguridad es una política pública, y debe existir una conducción política tanto de las diferentes policías como de los programas de prevención del delito. Es un error y una falta de compromiso "delegar" la toma de decisión en los "expertos", que tienen conocimientos en el terreno operativo, pero que no necesariamente tienen que asumir una responsabilidad que no es delegable.

No ha existido una "consigna" partidaria, ni una única verdad en México sobre cómo gestionar la seguridad pública en el territo-

5. No es un asunto de falta de diagnóstico. Los problemas de México están sobrediagnosticados. Es un tema de toma de decisiones en un contexto en el cual la debilidad del Estado, la corrupción y las agendas personales (más que partidarias) dificultan el impulso de una estrategia consistente en la que la clase política asuma el liderazgo que le han delegado los ciudadanos.

rio. En general se ha impuesto la personalidad de los actores políticos, y la lucha por el poder —el hecho de ser del partido político del gobernador, o pertenecer a otro instituto partidario sí ha tenido influencia—. Hay gobernadores que han intentado imponer su visión autoritariamente, mientras que otros han mirado hacia otro lado, deseando que el problema de la inseguridad no se volviera insostenible, y han recurrido a la Federación.[6] Hay presidentes municipales que renunciaron a gestionar la seguridad pública reconociendo su incapacidad, mientras que otros han visto este sector como un área de poder y oportunidad a la que no debían renunciar (en especial si el gobernador es de otro partido político). Más que la racionalidad, se ha privilegiado el interés político, personal o partidario.

El proceso de reforma de las policías estatales y municipales, que pudiera ser viable (por el tamaño y la capacidad de la comunidad para sostener una policía eficiente) ha sido, hasta la fecha, un rotundo fracaso. El perfil profesional de los encargados de gestionar la seguridad pública, y su "caprichosa" evolución a lo largo de los últimos años, son una muestra de la improvisación con que se ha actuado. En esto, no hay diferencias de colores partidarios; lo que se muestra es confusión y falta de reflexión serena sobre cómo se debe gestionar el sector.

En forma paralela a esta situación de indefinición y de círculo vicioso, se ha ido imponiendo por la vía de los hechos la presencia de las Fuerzas Armadas, no solo en el combate contra el crimen organizado, sino también en la toma de las decisiones políticas. Las cosas no han dejado de moverse, y es realmente complicado seguir la pista de las líneas de acción de gobernadores y alcaldes. Desde el año 2010 hasta la fecha se impulsaron diferentes formas de entender el mando único en los estados, y recientemente los actores políticos locales han aceptado en su mayoría la propuesta de las Fuerzas Armadas de firmar "convenios" para gestionar la seguridad pública, aunque ello no implique necesariamente contar con militares al frente de las corporaciones policiales estatales y municipales.

6. Algunos se han visto superados a pesar de intentar abordar el reto, mientras que otros, de plano, no han querido meterse en el tema: por miedo, por connivencia, o incluso por convicción de que la seguridad es un asunto técnico y que son los "profesionales" los que lo deben gestionar.

Como se puede observar en las siguientes tablas, ha habido una evolución interesante en el perfil profesional que han tenido los responsables de las 32 entidades federativas mexicanas, y de 26 de los municipios más poblados del país. Se puede estudiar cuáles han sido los perfiles de los tomadores de decisiones en seguridad pública a principios del año 2012, a finales de 2015, y a mediados del 2018, y qué partidos políticos gobernaban en ese momento. Esta reflexión, que identifica el número de militares, policías y profesionales con otro perfil que ocuparon las direcciones y secretarías de seguridad pública, muestra la evolución que se ha vivido en los últimos años.

A pesar de la creciente importancia de las Fuerzas Armadas mexicanas en la gestión de la seguridad pública, los datos muestran una disminución de oficiales militares al frente de las corporaciones de seguridad pública. En el año 2012 había quince entidades federativas y diez municipios importantes que tenían un militar al frente. En 2015 esta cifra se redujo a nueve estados y seis ciudades. En 2018 hay presencia de militares en la coordinación de siete estados y tres ciudades.

Esta reducción en el número de militares no significa una pérdida de importancia de las Fuerzas Armadas en la gestión de la seguridad pública. Si analizamos los datos del año 2018 podemos percibir cómo, en los tres puntos turísticos de playa más importantes del país, en los que existe una presencia importante del crimen organizado, Cancún, Acapulco y Baja California Sur, hay presencia militar al frente de las corporaciones policiales.[7] Por otra parte, son estados clave, por la importante presencia del crimen organizado, o por liderar la coordinación de las brigadas de la Policía Militar, los que mantienen secretarios de seguridad pública con un perfil militar: Sinaloa, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas, Nuevo León, Baja California Sur y Aguascalientes.[8]

---

7. El debate sobre esta presencia militar es amplio y complejo. Por una parte, se señala que es necesario "blindar" los destinos turísticos; sin embargo, la violencia no ha hecho más que aumentar en ellos. La estrategia de la militarización, en lugar de apostar por la conformación de policías competentes y profesionales, se muestra como equivocada. No es una buena imagen para México el que, en sus principales polos turísticos, los visitantes se encuentren con una seguridad militarizada.
8. En Baja California Sur, Oaxaca y Tamaulipas son integrantes de la Marina Armada de México. El caso de Aguascalientes es interesante, porque, a pesar de la relativa

Son policías federales, policías judiciales, exintegrantes del CISEN o de otras corporaciones de seguridad pública, así como jefes de policía estatal y local, los que se califican en este trabajo como profesionales con un perfil policial. En especial en el ámbito municipal se encuentra una importante presencia de policías al frente de las corporaciones de seguridad pública. En varios estados la retirada de militares se ha cubierto con profesionales policiales, a pesar del cuestionamiento sobre la falta de "profesionalidad", y la lentitud en la conformación de instituciones policiales certificadas y competentes. En el año 2012 eran cinco los estados y seis los municipios que contaban con policías al frente de sus corporaciones. En 2015 se sumaba un estado más, y se producía un gran aumento de policías en la dirección de las corporaciones municipales del país, de modo que se pasó a quince. En 2018 se seguía aumentando la presencia de policías al frente de las secretarías de seguridad pública estatales y se alcanzando la cifra de diez, pero se reducían ligeramente a doce los municipios en los que profesionales con este perfil asumían competencias.[9]

En casi la mitad de los estados de la República son profesionales con un perfil ni policial ni militar los que lideran las secretarías responsables de la seguridad pública. En algunas entidades la aparición de las fiscalías, o la eliminación de la secretaría de seguridad pública, han generado este importante número de servidores públicos con variado perfil profesional. Normalmente, son políticos cercanos al gobernador, o personal que tiene muchos años de experiencia en la dirección de instituciones policiales. De hecho, en ocasiones es difícil distinguir qué perfil prevalece más en ellos. Varios, como en el caso de responsables de Puebla, Nuevo Laredo, Querétaro, Chihuahua y Tlaneplantla, han sido señalados por la prensa por haber

tranquilidad del estado, desde 2006 ha habido un militar al frente de las corporaciones policiales estatales y municipales. También se sumó al mando único sin mucho debate. Se señala por fuentes que no desean ser citadas que Aguascalientes es un importante destino en el que se retiran muchos oficiales militares (Toluca y Puebla son otros dos puntos destacados en este sentido). Recientemente, el aumento de los efectos del crimen organizado en esta entidad federativa está provocando que en los medios de comunicación aparezcan numerosas críticas sobre la gestión de los responsables de la seguridad pública estatal.

9. Acapulco y Cancún dejaron de tener policías y pasaron a contar con militares al frente de sus corporaciones.

tenido denuncias por asuntos de violaciones de derechos humanos, lo que permite sostener que el hecho de tener un perfil más "ciudadano", no garantiza necesariamente una gestión más transparente y democrática del sector de la seguridad pública. En el año 2012, en doce entidades federativas y en diez municipios encontrábamos profesionales no militares o policías. En 2015 el número aumentaba a diecisiete en los estados, pero se reducía significativamente a cinco en los municipios. A mediados de 2018, en quince estados los encargados de la seguridad pública tenían este perfil, con lo que aumenta a once de los veintiséis municipios analizados.

¿Cuál es la razón de la selección del perfil profesional de los responsables de gestionar la seguridad pública en estados y municipios? ¿Tiene lógicas partidarias o ideológicas consistentes? No se encuentra en esta investigación una razón concluyente a estas preguntas.

a. Todo indica que no existen razones ni ideológicas, ni partidarias para la selección de los responsables de la seguridad pública, porque no se muestran diferencias significativas en la forma como se comportan los diferentes partidos políticos.
b. Las preferencias personales de los gobernadores o presidentes municipales tienen un peso importante en el momento de conformar su equipo de trabajo.
c. La reducción del número de militares al frente de las dependencias, y el aumento de policías —en especial en el ámbito municipal—, pudiera hacernos pensar que se hubiera cuestionado el grado de eficiencia de los militares en asuntos relacionados con la seguridad pública, y que por esta razón hubieran perdido peso político. Sin embargo, eso no es cierto. La presencia militar en el combate contra el crimen organizado es creciente, y quizá son nuevas estrategias, como la de los convenios entre la SEDENA y las entidades federativas, lo que en este momento se está privilegiando.
d. Es posible que el debate sobre el mando único policial y el control político de los gobernadores sobre los municipios tenga efecto en la selección de policías y políticos cercanos a los gobernadores, durante este período. El cambio en las estructuras gubernamentales, con la aparición de las fiscalías y la desaparición de algunas secretarías de seguridad pública, sin duda tiene incidencia en estos números.

e. El corporativismo policial y la resistencia a los cambios también pueden haber sido importante en la toma de decisiones.

Es complicado, únicamente a la luz de las tablas, aventurar hipótesis para casos que son por su naturaleza y condición muy diferentes entre ellos. En necesario profundizar en esta línea de trabajo, y analizar caso por caso, mediante entrevistas en profundidad u otras técnicas de análisis, las razones de fondo por las que se han tomado decisiones. A pesar de ello, hay un grado de improvisación y arbitrariedad bastante evidente en la selección de estos profesionales para dirigir las áreas de seguridad pública tanto en los estados como en los municipios. Es importante avanzar en la profesionalización policial, en la ruptura de culturas corporativas y en la democratización de un sector que necesariamente no solo tiene que dar buenos resultados, sino tambien que estar sometido al escrutinio público.

Tabla 1
Profesionales con perfil militar responsables
de instituciones de seguridad pública[10]

Militares					
2012	2015	2018			
Aguascalientes	PRI	Naucalpan	PRI	Acapulco	PRD
Aguascalientes	PRI	**Aguascalientes**	PRI	**Aguascalientes**	PAN
Cancún*		Aguascalientes	PRI	**Baja California Sur**	PAN
Chiapas	PRD	**Guerrero**	PRI	Cancún	PVEM
Chihuahua	PRI	**Hidalgo**	PRI	Culiacán	PRI
Chihuahua	PRI	**Nayarit**	PRI	**Guerrero**	PRI
Ciudad Juárez	PRI	Nuevo Laredo	PAN	**Nuevo León**	IND
Culiacán	PRI	**Nuevo León**	IND	**Oaxaca**	PRI
Distrito Federal	PRD	Querétaro	PRI	**Sinaloa**	PRI
Ensenada	PRI	**San Luis Potosí**	PRI	**Tamaulipas**	PAN
Guanajuato	PAN	San Luis Potosí	PRD		
Guerrero	PRD	**Tabasco**	PRD		
Hermosillo	PAN	**Tamaulipas**	PRI		

10. En negritas se encuentran las entidades federativas.

Militares					
2012	2015	2018			
Michoacán	PRD	Torreón	PRI		
Morelos	PAN	**Zacatecas**	PRI		
Querétaro	PRI				
Quintana Roo	PRI				
San Luis Potosí	PRI				
Sinaloa	pan				
Tijuana	PRI				
Tlaxcala	PRI				
Torreón	PRI				
Veracruz	PRI				
Zacatecas	PRI				
Zapopan	PRI				

* El nombre oficial del municipio es Benito Juárez; sin embargo, para facilitar su identificación se señala el de su cabecera.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa y páginas *web* de instituciones de seguridad pública.

Tabla 2
Profesionales con perfil policial responsables de instituciones de seguridad pública[11]

Policías					
2012		**2015**		**2018**	
Baja California Sur	PRD	Acapulco	PRD	Aguascalientes	PRI
Campeche	PRI	Cancún	PRI	**Chiapas**	PVEM
Lerma	PRI	**Chiapas**	PVEM	Ciudad Juárez	IND
Monterrey	PAN	Chihuahua	PRI	**Coahuila**	PRI
Naucalpan	PRI	Ciudad Juárez	PRI	Ecatepec	PRI
Nuevo Laredo	PRI	Ecatepec	PRI	Ensenada	PRI
San Luis Potosí	PRI	**Estado de México**	PRI	Guadalajara	MC
Tabasco	PRI	Guadalajara	MC	**Hidalgo**	PRI
Tamaulipas	PRI	Hermosillo	PRI	Lerma	PRI
Tlanepantla	PRI	León	PAN	Monterrey	PRI

11. En negritas se encuentran las entidades federativas.

Policías					
2012		**2015**		**2018**	
Yucatán	PRI	Mexicali	PAN	**Nayarit**	PRI
		Michoacán	PRD	**Puebla**	pan
		Puebla	PAN	Puebla	PAN
		Sinaloa	PAN	**Quintana Roo**	PAN
		Tijuana	PRI	San Luis Potosí	PRD
		Tlaneplantla	PRI	**San Luís Potosí**	pri
		Tlaxcala	PRI	**Tlaxcala**	PRI
		Toluca	PRI	Toluca	PRI
		Tutxla	PVEM	Torreón	PAN
		Yucatán	PRI	**Yucatán**	pri
		Zapopan	MC	**Zacatecas**	PRI
				Zapopan	MC

Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa y páginas *web* de instituciones de seguridad pública.

Tabla 3
Profesionales con otro perfil profesional responsables de instituciones de seguridad pública[12]

Otro perfil profesional					
2012	2015	2018			
Acapulco	PRI	Baja California	PAN	Baja California	PAN
Baja California	PAN	Baja California Sur	PAN	Campeche	PRI
Coahuila	PRI	Campeche	PRI	Chihuahua	PAN
Colima	PRI	Chihuahua	PRI	Chihuahua	PAN
Durango	PRI	Coahuila	PRI		
Ciudad de México*	PRD				
Ecatepec	PRI	Colima	PRI	Colima	PRI
Estado de México	PRI	Culiacán	PRI	Durango	PAN
Guadalajara	PRI	Distrito Federal	PRD	Estado de México	PRI
Hidalgo	PRI	Durango	PRI	Guanajuato	PAN
Jalisco	PAN	Ensenada	PRI	Hermosillo	PRI
León	PAN	Guanajuato	PAN	Jalisco	PRI

12. En negritas se encuentran las entidades federativas.

Otro perfil profesional					
2012	2015	2018			
Mexicali	PRI	Jalisco	PAN	León	PAN
Nayarit	PRI	Lerma	PRI	Mexicali	PAN
Nezahualcóyotl	PRI	Monterrey	PRI	Michoacán	PRD
Nuevo León	PRI	Morelos	PRD	Morelos	PRD
Oaxaca	CON	Nezahualcóyotl	PRD	Naucalpan	PAN
Puebla	PAN	Oaxaca	MC	Nezahualcóyotl	PRD
Puebla	PAN	Puebla	PAN	Nuevo Laredo	PAN
Querétaro	PRI	Querétaro	PAN	Querétaro	PAN
Sonora	PAN	Quintana Roo	PRI	Querétaro	PAN
Toluca	PRI	Sonora	PRI	Sonora	PRI
Tutxla	PRD	Veracruz	PRI	Tabasco	PRD
				Tijuana	PAN
				Tlanepantla	PRI
				Tutxla	PVEM
				Veracruz	PAN

* El Distrito Federal se transformó en la Ciudad de México en el año 2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa y páginas web de instituciones de seguridad pública.

4. El mando único en las entidades federativas mexicanas

A partir del año 2010 empezó a operarse en las entidades federativas la idea del mando único policial. Este se reinterpretó, pero ya no basado en la idea de la subsidiaridad,[13] como había sido anunciado por Genaro García Luna (2006) a inicios del sexenio del presidente Calderón Hinojosa, sino como relación de subordinación de los de abajo con los de arriba. Se interpretó de forma errónea, y se pensó que consistía en la desaparición de las policías municipales, con la idea de crear 32 corporaciones estatales. En el año 2014 el presidente Peña Nieto avaló esta interpretación al presentar una iniciativa de ley en este sentido, que acabó sucumbiendo a mediados del año 2016.

13. En el sentido de que lo que pueda hacer una policía municipal no lo haga una estatal o federal. La idea del mando único no buscaba desaparecer las policías municipales que fueran sostenibles y eficientes.

En estos años todo ha pasado muy deprisa, y se ha privilegiado los intereses partidarios y cortoplacistas sobre una efectiva coordinación de la gestión del sector. Las entidades federativas han tenido que aprobar leyes locales, e ir suscribiendo convenios con sus municipios. De este proceso político complejo, en el que han sido muy importantes aspectos como los diferentes intereses, las personalidades de los actores principales y la situación concreta de cada entidad federativa, se han generado diferentes estilos de mando único: 1. Presencia solo de policía federal, sin elementos estatales o municipales. 2. Presencia estatal y no municipal. 3. Policía estatal con superioridad sobre policías municipales. 4. Coordinación operativa e intercambio de información entre estados y municipios. 5. Fuerzas Armadas con superioridad sobre policías estatales y municipales.[14]

En el año 2014, veintiséis estados habían aprobado una ley que buscaba implantar el mando único. La mayoría de los casos, con el paso de los meses, ha sufrido importantes críticas por parte de los medios de comunicación, que han calificado los resultados de ineficientes. Paralelamente, algunos estados etiquetaban a sus policías con el lema "Mando Único" o creaban unidades específicas como "Fuerza Única Jalisco", "Fuerza Única Metropolitana" (Jalisco), "Fuerza Civil" (Veracruz, Nuevo León), "Fuerza Tamaulipas" (Tamaulipas), "Policía Morelos" (Morelos) o "Policía Michoacán" (Michoacán),

El 11 de octubre del año 2010, los once municipios de Aguascalientes firmaron un acuerdo para ceder el control de las policías municipales al gobierno estatal. Veracruz inicia ese año los procesos para la desintegración de las policías locales, y es en marzo de 2013 cuando formaliza los primeros convenios.[15] Ese mismo 2010, en septiembre, el gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina, había hecho una apuesta clara por el mando único,[16] lo que se materializó el 6 de noviembre, con el apoyo de 50 de los 51 municipios de la entidad.

14. Señala Ricardo López, en www.asísucedeguanajuato.com, el 16 de febrero de 2016, que los cuatro modelos iniciales son los aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
15. En enero de 2015 el mando único estaba presente en 30 municipios de Veracruz, que eran los principales y los que concentraban la mayor población. Ricardo Flores, *Quadratín*, 16 de enero de 2016.
16. Expansión, 14 de septiembre de 2010.

En febrero del año 2013 el gobernador de Morelos, Graco Ramírez, firma con los 33 presidentes municipales el convenio, y en febrero del 2014 desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, para crear la Comisión Estatal de Seguridad. El 7 de junio del 2015 se celebran elecciones municipales, el gobernador busca la ratificación del convenio por parte de las nuevas autoridades municipales, y logra un resultado contrario a sus intenciones, puesto que solo dieciocho de los 33 municipios ratificaron.[17] El 27 de febrero del 2013 Campeche avalaba el mando único policial que integraba a los once municipios del estado.[18] Tamaulipas inicia el proceso el 1 de abril del 2013, suma a veintidós ciudades en el convenio y desaparece varias corporaciones municipales. En diciembre del 2013 lo implanta Jalisco, que se concentrará especialmente en el área metropolitana de la capital.[19]

El gobernador Ángel Aguirre pone en marcha el mando único en Guerrero el día 7 de mayo de 2014, y logra que el 17 de noviembre de ese año 53 de los 81 municipios ya hubieran firmado. El 14 de enero del 2016, después del fracaso que supuso para el mando único la crisis de Iguala de los normalistas de Ayotzinapa,[20] el Congreso hace una nueva petición a los 81 municipios del estado. Michoacán integra al mando único a veinte municipios en mayo de 2014.[21] El 9 de noviembre del 2015 presentó el convenio general de mando único policial, y en 2016 el mando único ya estaba operando plenamente en el estado, y concentraba 110 de los 113 municipios.[22]

En Guanajuato desde el 30 de julio del 2014 se inició la operación bajo el mando único policial, y en la actualidad los 46 municipios tienen algún esquema de operación de mando único.[23] El 27 de noviembre de 2014 Nayarit firmaba el convenio que integraba

17. El presidente municipal de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, rechazó ratificar este acuerdo, y actualmente cinco de los candidatos a la gubernatura están presentando como promesa de campaña eliminar el mando único.
18. *Tribuna,* "Habrá mando único" 1 de abril de 2016; *El Economista*, 25 de febrero de 2013.
19. *La Jornada*, 28 de noviembre de 2014.
20. Jorge Monroy, *El Economista*, 2 de noviembre de 2014.
21. *Excélsior*, 19 de mayo de 2014.
22. *El Financiero*, 11 de marzo de 2016.
23. Sofía Negrete, *Milenio*, 18 de septiembre de 2017

diecinueve de los veinte municipios. Por su parte, Oaxaca formalizó su convenio con 127 de los 570 municipios el día 4 de diciembre del 2014.[24] En enero del 2016 Baja California Sur se sumaba con sus cinco municipios a este modelo de organización, y el 24 de mayo el estado de México firmaba convenio con 118 de los 125 municipios.[25]

El proceso de integración en este esquema de coordinación, o de subordinación institucional, no ha sido sencillo, por las dificultades propias del proceso negociador. Hay gobernadores, como Rodrigo Medina (Nuevo León), Graco Ramírez (Morelos), Miguel Márquez (Guanajuato), Alejandro Moreno (Campeche), Eruviel Ávila (estado de México), Javier Duarte (Veracruz), Aristóteles Sandoval (Jalisco) o Quirino Ordaz (Sinaloa), que han tenido, por diferentes razones, un fuerte liderazgo en la implantación del mando único en sus estados (otros gobernadores no han desempeñado su función).

Hay situaciones de inseguridad complicadas, como la de Tamaulipas, que provocaron que los presidentes municipales renunciaran a la gestión de la seguridad pública, afirmando que eran incapaces de enfrentar al crimen organizado, y llevaron a que firmaran desde el año 2011 convenios tanto con la SEDENA, como con la SEMAR para compartir el riesgo de la provisión del servicio de seguridad pública.[26]

Sin embargo, no todos han entrado en este esquema, y se han producido fuertes resistencias en municipios importantes, como Tepic (Nayarit), Morelia (Michoacán), San Pedro Garza (Nuevo León), Nezahualcóyotl, Naucalpan o Huixquilucan (estado de México), o Cuernavaca (Morelos). Los argumentos para la resistencia a la integración han girado en torno a la idea de que estos tienen suficientes capacidades para proveer su seguridad. No puede descartarse tampoco el hecho de que prácticamente todos están gobernados por

24. *El Universa*l, 4 de diciembre de 2014.
25. *El Financiero*, 13 de enero de 2016. Otras entidades que en el año 2016 estaban integrados en el esquema de mando único eran: la Ciudad de México (con todas las delegaciones integradas); Zacatecas, que logró integrar a los 58 municipios; Tlaxcala, que integró a sus 60 municipios; Durango, que había firmado convenio con diez de los 39 municipios; Sonora, con siete de los 72, y Coahuila, con veintiuno de los 38 municipios de la entidad. Sinaloa, por su parte, también logró integrar a los dieciocho municipios que la integran.
26. No hace mucho tiempo la COPARMEX instó al Congreso de Tamaulipas a regular el mando mixto, para que los alcaldes no rehuyeran de sus responsabilidades frente a la seguridad. Disponible en: www.gaceta.mx. Consultado: 30 de diciembre de 2017.

partidos políticos diferentes a los del gobernador de su entidad. La seguridad pública se ha utilizado lamentablemente como una moneda de cambio en este tipo de situaciones, como evidencia también el municipio de Benito Juárez (Cancún), donde desde hace años casi siempre ha gobernado un presidente municipal perteneciente a un partido político distinto al del gobernador de la entidad, y tradicionalmente han existido problemas de coordinación entre ellos.

Las críticas al mando único, como ha sido interpretado por la clase política mexicana, han sido recurrentes tanto en la prensa como entre los actores y comentaristas políticos. A partir de junio del 2016, cuando el Senado finalmente desestima la propuesta de Enrique Peña Nieto de crear 32 policiales estatales y desaparecer las municipales, estas críticas se han hecho mucho más recurrentes y agudas.[27] Se centran en especial en la ineficiencia del modelo de coordinación y en la falta de resultados, lo que ha llevado incluso a casos como el del estado de Morelos, donde este tema se ha convertido en un tema central de la campaña electoral de julio de 2018.[28] En prácticamente todos los estados de la República la crítica se torna recurrente, como se puede apreciar en la siguiente muestra seleccionada de titulares de prensa[29]:

- Estado de México, Higinio Martínez, alcalde de Texcoco: "Nosotros hemos planteado que no sea un mando único, sino una coordinación única la que se requiere. No necesitamos un gobernador mandón, ni un presidente mandón, no se puede manejar la seguridad pública de Texcoco o de *Zumpango* desde Toluca", *El Universal*, 19 de septiembre de 2017.
- Aguascalientes: "En Aguascalientes el tema de la inseguridad de ha agravado"; "Se está discutiendo desaparecer la figura del mando único. No está dando resultados", Gilberto Sánchez. Disponible en: www.aguascalientes.com. Consultado: 9 de febrero de 2017.

27. *Animal Político*, 17 de junio de 2016.
28. *El Universal*, "Cinco de los siete candidatos al gobierno del estado rechazan el mando único", 25 de mayo de 2018.
29. Señala Graco Ramírez, gobernador de Morelos, que muchas de las críticas a su estrategia de seguridad provienen del narcotráfico. Héctor Raúl González. Disponible en: www.launion.com.mx. Consultado: 6 de enero de 2017.

- Veracruz: Jaime Téllez, secretario de Seguridad Pública: "El Gobierno de Veracruz no tiene capacidad para seguir soportando la operación del mando único, ni los gastos que implica la asignación de policías estatales para cumplir funciones de policía municipal". Disponible en: www.e-consulta.com. Consultado: 24 de febrero de 2017.
- Michoacán: "Mando único en Michoacán: esquema y resultados controversiales". **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.** Consultado: 14 de marzo de 2017.
- Guerrero: "Mando único: el modelo fracasado", Jorge Carrasco y Patricia Dávila, *Proceso*, 17 de diciembre de 2017; "Guerrero muestra el fracaso del mando único", Jorge Monroy, *El Economista*, 2 de noviembre de 2014.
- Sinaloa: "Sinaloa: el fracaso de los mandos militares en Seguridad Pública", *La Pared Noticias*, 22 de enero de 2018; "Con militares al mando, cierra Sinaloa 2017 como el año más violento", *Río Doce*, 31 de diciembre de 2017.
- Baja California Sur: "El fracaso del mando mixto en BCS", Arturo Rubio Ruiz. Disponible en: www.culcobcs.com. Consultado: 3 de octubre de 2017.
- Nuevo León: "El Bronco rechaza mando único en NL", *El Financiero*, 7 de enero de 2016.

5. Una nueva estrategia de gestión de la seguridad pública: "convenios" entre las Fuerzas Armadas y las entidades federativas

El general secretario de la defensa, Salvador Cienfuegos Zepeda, entendió desde el inicio de su gestión, en la administración del presidente Peña Nieto, que a mediano plazo las Fuerzas Armadas no solo no desaparecerían del combate contra el crimen organizado, sino que incluso incrementarían su intervención en la gestión de la seguridad pública a lo largo del territorio nacional. Por ello ha planteado la idea de la participación de las Fuerzas Armadas, con una vocación de medio-largo plazo, a través de la expansión de las brigadas de la Policía Militar, que ha impulsado medidas jurídicas de protección de los elementos del Ejército, finalmente materializadas en la ley de Seguridad Interior, y que ha firmado convenios

con compromisos concretos con las diferentes entidades federativas con las que establece una "colaboración".

Señala Íñigo Guevara[30] que desde el año 2014 la SEDENA inició una reorganización de su Cuerpo de Policía Militar (PM). En junio de 2016 se creó la Dirección General de Policía Militar, con el objetivo de reorientar su misión y adaptar su despliegue. En palabras de Guevara:

> Desde su creación en 1959 y hasta entonces, la misión principal de la PM era la de ser una policía dentro del Ejército, brindando seguridad en sus instalaciones y vigilando la disciplina de las tropas regulares. La misión fue ampliada para cumplir con las funciones de apoyo a la seguridad pública de una manera directa.

El analista sigue con su interpretación de cómo las brigadas de la PM, que en ese momento eran tres, centradas en la Ciudad de México y el estado de México, van expandiendo su rango de acción con el objetivo de crear una brigada para cada una de las doce regiones militares:

> el primero fue en la IV región militar en Monterrey, Nuevo León, en donde SEDENA buscó un nuevo esquema de compromiso que involucrara tanto a los gobiernos regionales como a la comunidad empresarial. Juntos financiaron la construcción de una base para una nueva brigada de Policía Militar en el municipio de Escobedo. Esfuerzos similares se están llevando a cabo en Chihuahua, La Laguna (Coahuila-Durango) e Irapuato, Guanajuato.

Guevara concluye su análisis señalando:

> Estas unidades se crean utilizando tropas regulares que son reentrenadas como Policía Militar. El reentrenamiento incluye cursos sobre el uso proporcional de la fuerza, incluyendo el uso de equipo no letal, sistema de justicia penal acusatoria, derechos humanos, cadena de custodia y preservación del lugar de los hechos. Coincidentemente, a partir de 2015, el Heroico Colegio Militar comenzó a ofrecer la especialidad de Policía Militar dentro de su oferta académica, para comenzar a una nueva generación de oficiales para esta fuerza.[31]

30. *El Heraldo*, 6 de febrero de 2018.
31. Una fuente que no desea ser citada señala que, ante la inexistencia de nuevas plazas en las Fuerzas Armadas, la policía militar se está nutriendo de elementos de diferentes unidades, y que ello está generando problemas.

Tabla 4
Regiones militares y presupuesto asignado 2006-2016

Región militar	Cuartel general	Área geográfica	Presupuesto asignado
I	Ciudad de México	Estado de México, Morelos y Ciudad de México	119,837
II	Mexicali, Baja California	Baja California, Baja California Sur y Sonora	15,549
III	Mazatlán, Sinaloa	Sinaloa y Durango	10,092
IV	Monterrey, Nuevo León	Tamaulipas, Nuevo León, San Luís Potosí	9,401
V	Zapopan, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas	15,629
VI	La Boticaria, Veracruz	Veracruz, Puebla y Tlaxcala	19,874
VII	Tuxtla Gutiérrez. Chiapas	Chiapas y Tabasco	20,775
VIII	Ixtepec, Oaxaca	Oaxaca	15,234
U.S.	Cumbres de Llano Largo, Guerrero	Guerrero	9,838
X	Mérida Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo	8,696
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila y Chihuahua	11,055
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro y Michoacán	16,074

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEDE (2017: 322) —con algunos ajustes—, y CASEDE (2017:323). Millones en pesos corrientes.

No existe un gran conocimiento sobre el contenido de los "convenios" entre las entidades federativas y las Fuerzas Armadas, por lo que en este trabajo se utilizaran fuentes que se encuentran en la prensa local, para abrir la posibilidad de continuar profundizando en el futuro.

En el caso del estado de Veracruz, existe un contrato con la Marina Armada de México que vence en el año 2018.[32] Además,

32. Disponible en: www.e-consulta.com. Consultado: 24 de febrero de 2017.

también existe con convenio con la SEDENA que se ha materializado en un operativo interinstitucional entre la SEDENA, la SEMAR, la Gendarmería, la Policía Federal, la Fuerza Civil y la Policía Estatal, para proveer seguridad la ciudad de Xalapa;[33] también tiene presencia desde abril de 2017 en Veracruz- Boca del Río, y desde enero de 2018 en Coatzacoalcos y Minatitlán. Además, se ha llegado a un acuerdo para instalar una base militar en Acultzingo, en la zona montañosa central del estado, para enfrentar a las bandas asalta trenes.[34]

Guanajuato es un caso paradigmático, porque lideró un esfuerzo para impulsar un operativo regional con Michoacán y Jalisco, a efectos de que el Ejército operase en la frontera de los tres estados, para combatir delitos de alto impacto, como la expansión de los grupos del crimen organizado, el robo de ganado y el de combustible. Miguel Márquez, gobernador de este estado, se quejó amargamente porque tuvo que entrar solo a la estrategia con el Ejército. Michoacán y Jalisco no le apoyaron finalmente, y Guanajuato puso más de 400 millones de pesos para la construcción de una base de la Policía Militar.[35]

A pesar de ello, Márquez continuó con la idea y se integró en una estrategia de seguridad del Ejército, liderada por el general de brigada Juan Mariel Díaz Organitas, para crear un mando único estatal integrado por 500 elementos de la Policía Militar que diera seguridad a municipios afectados por el crimen organizado, como Salamanca, Coroneo, Jerécuaro y Apaseo el Alto.[36] El convenio consiste en realizar tareas de patrullaje e intervención de algún delito de alto impacto, lo que llevó a que *Proceso* señalara que el aumento del homicidio y del crimen organizado había llevado a la militarización.[37]

33. Juan David Castilla, "Ingresa policía militar a Xalapa", *Libertad bajo palabra*, 31 de enero de 2018.
34. *El Universal*, 28 de mayo de 2018.
35. Disponible en: www.eldebate.com. Consultado: 16 de septiembre de 2017.
36. *Milenio*, 14 de septiembre de 2017.
37. Verónica Espinosa, "Se anuncia construcción de cuartel de policía militar en Irapuato para diciembre del 2017", *Proceso*, 16 de septiembre de 2017.

Sinaloa ha sido calificado por la prensa como "el laboratorio militar de Cienfuegos".[38]. Se señala que el general Salvador Cienfuegos fue el padrino de bodas del gobernador Quirino Ordaz Coppel, y que esta especial relación llevó a que en 2017 llegaran 1,300 policías militares, a cambio de la cesión de terrenos para una base militar de cien hectáreas, en las que se pudieran concentrar 3,500 policías militares. Estas instalaciones se están construyendo con un presupuesto de 300 millones de pesos. El gobierno de Sinaloa también apoyó la adquisición de dos drones para uso exclusivo del Ejército, con un costo de 72 millones de pesos, y la compra para la SEDENA de ocho vehículos blindados por un valor de 36 millones.

La prensa local ha sido especialmente dura con la presencia militar en Sinaloa. Se ha calificado al general de brigada (en retiro.) Genaro Robles de no tener experiencia ni conocimiento del terreno. Se ha criticado que los militares ocupen posiciones de dirección política municipal en Mazatlán y Culiacán, sin dar resultados ni descender la criminalidad, y se ha hecho énfasis en el error que supuso el nombramiento del teniente coronel Ignacio Juárez Rojas como jefe policial del municipio de la Cruz de Elota. El militar había tenido acusaciones por abuso de derechos humanos y fue ejecutado seis meses después de asumir su cargo.[39]

Esta estrategia de colaboración inició su andadura en marzo de 2017, cuando el gobernador priista y el general secretario de la defensa pactaron una estrategia de seguridad en Sinaloa, conocida como "Operativo Sinaloa", que se ha concretado con la presencia de la Policía Militar y la construcción por parte del gobierno del estado de la señalada base militar de Culiacán para albergar a estos elementos.[40]

Nuevo León es otro caso que muestra la estrategia de creación de brigadas de Policía Militar para colaborar en la gestión de la seguridad pública. Se ha señalado antes que Jaime Rodríguez Calderón,

38. Silver Meza, "Sinaloa, el laboratorio militar de Cienfuegos", *El Sur*, 10 de febrero de 2018.
39. *La Pared Noticias* "Sinaloa: el fracaso de los mandos militares en Seguridad Pública", 22 de enero de 2018; Javier Cabrera Martínez, *El Universal* "Se reincorpora policía militar a vigilancia de Sinaloa", 11 de enero de 2018.
40. *Excélsior*: "Afina SEDENA estrategia de seguridad en Sinaloa", 21 de marzo de 2017; Janneth Aldecoa y Gabriel Mercado, "Pagará Sinaloa base en terreno militar", *Noroeste*, 23 de febrero de 2018.

gobernador de Nuevo León, se había manifestado en contra del mando único. Sin embargo, siguió impulsando los convenios con la SEDENA.[41] Ya había existido un acuerdo con la SEDENA, con el gobernador Rodrigo Medina, que se firmó en febrero de 2012, después de la masacre de 43 reos y la fuga de 37 en el CERESO de Apodaca, y esto se confirmó tras la asunción del "Bronco" como gobernador del estado.

En junio de 2017 se estrenó una nueva base de la Policía Militar en Nuevo León,[42] que se convierte en un centro de operaciones muy importante, porque también brinda servicio al estado de Tamaulipas. En su presentación, el general Radillas señalaba:

> Es un convenio de apoyo de la SEDENA en la Policía Militar; la ocupación de estas instalaciones nos permitirá tener un despliegue más amplio y con mayor oportunidad al personal de la Policía Militar en conjunto con la fuerza civil y la policía municipal y poder acudir a un lugar con mayor prontitud donde se requiere.

¿En qué consisten estos convenios de colaboración? Recientemente, en Baja California[43] Sur, Puebla, Quintana Roo y Coahuila[44] han construido o están construyendo bases para la Policía Militar que han tenido un costo de entre los 400 y los 680 millones de pesos, pagados con recursos locales. La vocación de estas instalaciones es brindar servicio a los estados que integran la región militar a la que se pertenece. Su instalación no necesariamente se encuentra en el mismo lugar en que se sitúa el mando de la región militar, como muestran los casos de Baja California Sur, Puebla y Quintana Roo,[45]

41. Sandra González, "Militares ceden a fuerza civil el mando único en Nuevo León". Disponible en: www.multimedios.com. Consultado: 4 de septiembre de 2015. Se señala en el artículo: "los soldados abandonarán el estado ante el término del convenio entre la SEDENA y la Secretaria de Seguridad pública estatal".
42. Eduardo Mendieta, *Milenio*, 9 de junio de 2017.
43. *El Universal*, 12 de noviembre de 2017: "Inversión de 500 millones de pesos, se construirán en la Paz y Los Cabos, nuevas instalaciones militares para recibir a 1,000 elementos que se unirán a las tareas de seguridad".
44. Juan Vélez, *Proceso*, "Soldados en la firma del convenio de colaboración para la construcción de una brigada de policía militar en el municipio de San Pedro de la Colonias, Coahuila", 16 de diciembre de 2017.
45. Alejandra Galiaca, *La Silla Rota*, "Llegan elementos de ejército a Quintana Roo; integraran policía militar", 23 de mayo de 2018: "La construcción de base de la policía militar está muy avanzada. Está previsto que se concluya en octubre".

lo que reflejando en mayor medida el interés y el compromiso económico de la entidad federativa receptora del servicio.

Es pertinente realizarse esta pregunta, porque tanto Nuevo León como, en especial, Tamaulipas, han tenido serios problemas con la SEDENA por posibles incumplimientos del convenio firmado. En el caso de Nuevo León, recientemente, el gobierno del estado tuvo que salir al paso de rumores que señalaban que el Ejército se iba a retirar del estado: "el gobierno del estado aseguró que no existe molestia y adeudo con Policía Militar, y que esta no se va de Nuevo León".[46]

No ha corrido esta situación la misma suerte en el estado de Tamaulipas, de donde la Policía Militar retiró 2,400 elementos en mayo de 2018, a pesar de la ola de violencia que se vive en el estado.[47] Según la nota citada de *La Silla Rota*:

> la salida del Ejército de Tamaulipas, coincide con el aplazamiento del estado para firmar el convenio de coordinación en materia de seguridad pública con la SEDENA y la SEMAR, que desde el 2011 se renueva (...) La razón fue por incumplimiento por parte del gobierno del estado en algunos acuerdos con la Secretaría de Defensa Nacional.

Es pertinente reiterar la pregunta sobre el contenido de esos acuerdos. El diario *Reforma* señalaba:

> según el primero de los convenios el estado se comprometió, entre otros aspectos, a cubrir cada mes un monto de 25 millones 867 pesos para estímulos económicos del personal participante; también a un pago mensual de un estímulo de 2,000 pesos a los elementos federales.[48]

46. Eduardo Mendieta, *Milenio*, 5 de febrero de 2018.
47. *La Silla Rota* "En medio del repunte de la violencia militares salen de Tamaulipas", 18 de mayo de 2018.
48. *Reforma*, 18 de mayo de 2018.

Tabla 5
Bases de las brigadas de la Policía Militar[49]

Brigada Policía Militar	Base Policía Militar	Área geográfica	Operación
I	Ciudad de México. Campo Militar 1	Estado de México, Morelos y Ciudad de México	Operando
II	La Paz. Baja California Sur	Baja California Sur, Baja California, Sonora	En formación
III	El Sauz, Culiacán	Sinaloa, Durango	En formación
IV	Apocada, Nuevo León	Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí	Operando
V	Zapopan, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes, Zacatecas	No existe
VI	Puebla, Puebla	Veracruz, Puebla, Tlaxcala	Operando
VI	Tutxla Gutiérrez, Chiapas	Chiapas y Tabasco	No existe
VIII	Oaxaca, Oaxaca	Oaxaca	No Existe
U.S.	Acapulco, Guerrero	Guerrero	No existe
X	Cancún, Quintana Roo	Quintana Roo, Campeche, Yucatán	En formación
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila, Chihuahua, Durango	En formación
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro, Michoacán	Operando

Fuente: Elaboración propia.

49. Hasta la fecha, tanto en la base de Santa Lucía, como en San Miguel de los Jagüeyes (estado de México), se encuentran dos bases de la Policía Militar. En la segunda se están conformando y entrenando los integrantes de las futuras brigadas de la Policía Militar. Estas estarán integradas aproximadamente por 3,200 elementos.

6. Las Fuerzas Armadas y su participación en operaciones realizadas en apoyo a las autoridades de Seguridad Pública

El apoyo de las Fuerzas Armadas en operativos como la erradicación de cultivos, o el bloqueo de alguna ruta de trasiego, se remonta a 1977 en Sinaloa con la Operación Cóndor. A partir del gobierno de Ernesto Zedillo, la Corte Suprema resuelve, el 5 de marzo de 1996, una acción de inconstitucionalidad, por la que da sustento a la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, y empieza a generarse una participación más habitual de las Fuerzas Armadas en este tipo de misiones.[50] Sin embargo, estas habían tenido actuaciones limitadas a un período acotado, y a metas específicas (como el caso del Operativo México Seguro de 2005 — Baja California, Sinaloa y Tamaulipas).

A partir del año 2007 ya se puede empezar a medir las afectaciones que tiene para el personal de la Secretaría de la Defensa Nacional la instrucción del presidente Calderón de participar en operaciones en apoyo a las autoridades de seguridad pública.

Del año 2007 a 2016 fueron desplegados 482,509 efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional en el combate al narcotráfico. De todos ellos, 45,000 elementos lo fueron en 2007, y se llegó a un pico de 52,890 en 2011, para luego reducirse entre 2013 y 2015 a poco más de 34,000 cada uno de los años. Este número se vio de nuevo incrementado a partir de 2016, cuando se alcanzó un total de 51,994 integrantes de la SEDENA participando en este tipo de misiones (CASEDE, 2017: 271).

Según datos de una fuente confiable que no desea ser citada, entre el 2007 y finales de 2017 han fallecido, en un total de 41,142 operaciones realizadas en las que los elementos de la SEDENA sufrieron agresiones, un total de 524 militares pertenecientes al Ejército y la fuerza aérea. De ellos, 262 tuvieron como causa directa un arma

50. Por ejemplo, en marzo de 1997, 2,598 integrantes de la tercera brigada de la policía militar sustituyeron en la delegación Iztapalapa, mientras los policías locales recibían entrenamiento y capacitación.

de fuego.[51] Por otra parte, 170 más se consideran desaparecidos, y 1,461 han sido heridos de distinta consideración.

La misma fuente nos señala que entre los años 2015 y 2017 fueron procesados en el fuero de guerra 160 militares que participaron en estas operaciones (70 por deserción e insumisión y 26 por abandono de servicio). En ese mismo período fueron sentenciados con pena privativa en el fuero de guerra 1,453 militares (680 por deserción y 124 por abandono de servicio). Mientras que entre 2007 y 2014 fueron sentenciados 143 militares más (en este caso, la mayoría por delitos graves).

Por otra parte, también se señala que, derivadas de 125 recomendaciones emitidas por la CNDH en contra de la SEDENA, se investigó a 387 militares. De estos, con fecha de 10 de octubre del 2017, 180 se encontraban indiciados, 128 procesados, 53 sentenciados, ocho absueltos y dieciocho prófugos.[52]

Esta importante participación de militares en el apoyo al combate contra el crimen organizado ha generado diferentes reacciones. Por una parte, el general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, publicó un artículo el 5 de diciembre del año 2016 apuntando la necesidad de contar con un marco normativo apropiado para poder cumplir de forma adecuada con la encomienda (Galindo y otros, 2017: 1). Por otra, respondiendo a la inquietud manifestada por el secretario de la Defensa, se presentaron diferentes iniciativas para aprobar una Ley de Seguridad Interior.[53] Y finalmente, como respuesta a estas iniciativas legislativas, diferentes integrantes de la sociedad civil se inconformaron y argumentaron que la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles se encontraba

51. CASEDE (2017: 376) establece la cifra de militares fallecidos entre 2006 y 2016 en 472 elementos.
52. Galindo y otros (2017: 2) afirman que en el año 2006 la SEDENA recibió 182 quejas de la CNDH por presuntas violaciones de derechos humanos; en 2007 fueron 367, y en 2008 1,230. Por detenciones y retenciones arbitrarias fueron 1,162 quejas en 2008 y 2,456 en 2011. Por tratos crueles o degradantes se pasó de 330 en 2006 a 1,642 en 2012. Por incumplir con alguna formalidad en cateos y visitas domiciliarios se pasó de 234 en 2006 a poco más de mil en 2008.
53. Todas las iniciativas fueron severamente cuestionadas tanto por la opinión pública como por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, que señaló impedimentos constitucionales para llevar adelante la citada ley en los términos presentados.

directamente correlacionada con el aumento de la violencia y los homicidios en diferentes estados de la República (CentroProDH, 2017; Galindo, 2016; Galindo y otros, 2017). Estos críticos apuntaban a lo que calificaban como un "fallido modelo de seguridad", seguido entre los años 2006 y 2017, y recomendaban concluir el proceso de reforma de las policías, y no aprobar ningún tipo de iniciativa legislativa que perpetuara lo que calificaban como militarización de la seguridad pública. Señalaban, sin embargo, que sería contraproducente retirar a las Fuerzas Armadas de sus misiones actuales de apoyo a la seguridad pública, hasta que las policías locales pudiesen cumplir a cabalidad con la provisión del servicio.

7. La Ley de Seguridad Interior

La aprobación de la Ley de Seguridad Interior el día 21 de diciembre del 2017 es una muestra del poder político que tiene el liderazgo de las Fuerzas Armadas en esta coyuntura histórica en México. Refleja la incapacidad de la clase política nacional para concretar una reforma policial eficiente en el país; también la falta de diálogo efectivo con la sociedad civil y los académicos, y la debilidad de un Estado al que una institución federal le reclama condiciones de protección jurídica para cumplir con una misión para la cual no ha sido diseñada. Pone a prueba, por otra parte, la independencia de los poderes constitucionales, a raíz de las controversias constitucionales[54] y las acciones de inconstitucionalidad[55] que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

54. El municipio de *San Pedro Cholula* (Puebla), 12 de enero de 2018: señala que la ley violenta la autonomía municipal. *Parral* (Chihuahua), 20 de enero de 2018: reclama que la ley repercute en el ámbito de competencia del municipio en materia de seguridad y pone en riesgo la autonomía.

55. *Cámara de Diputados*, 18 enero de 2018: La ley viola el principio de máxima publicidad, permite la declaratoria de protección de la seguridad interior sin que exista una petición expresa de las entidades, y limita la intervención del ministerio pública en la atención de delitos; *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*: señala que la ley subordina a las autoridades civiles a las militares y viola criterios internacionales**;** *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*: la ley vulnera el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; *Senado de la República*: El Congreso de la Unión no tiene atribuciones para legislar en

Pudiera afirmarse que la aprobación de la Ley de Seguridad Interior agarró por sorpresa a la clase política mexicana.

El debate llevaba un tiempo discutiéndose. Las principales iniciativas de ley habían sido las presentadas por el senador panista Roberto Gil Zuarth, el 13 de septiembre del año 2016; la promovida por los diputados priistas César Camacho Quirós y Martha Sofía Tamayo Morales, el 20 de octubre de 2016, y finalmente la suscrita por el senador del Partido de la Revolución Democrática Miguel Barbosa Huerta, el 11 de enero del año 2017 (Galindo y otros, 2017).

El cuaderno *Temas estratégicos 39*, publicado en la segunda quincena del mes de enero del año 2017 por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, había dejado "tocadas de muerte" a las diferentes iniciativas, al concluir que el concepto de "seguridad interior" no podía ser regulado sin caer en un tema de inconstitucionalidad, porque esta no era una ley que pudiera calificarse de "seguridad nacional" y, por lo tanto, no existían competencias para legislar al respecto:

> pese al arraigo histórico en nuestro orden constitucional del concepto de "seguridad interior", en ningún momento de nuestra historia constitucional se otorgó a este término un significado cercano a la noción de "seguridad pública" (...) Además en el proceso de reforma constitucional de 2004 no se tocó de ninguna forma el concepto de "seguridad interior", no se abordó su significado, y tampoco se dijo que fuera parte de la "seguridad nacional". Por el contrario, el proceso de reforma del 2004 partió de las diferencias entre "seguridad nacional" y "seguridad pública", y, por ende, de las diferentes capacidades que requiere el Estado para hacerles frente a una y otra" (Galindo y otros, 2017: 12).

Según el informe, ello "permite advertir que ni el Constituyente Histórico, ni el de 1917, ni tampoco el Constituyente Permanente de 2004, tuvieron la intención de concederles facultades al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de "seguridad interior" (Galindo y otros, 2017: 13). Por ello, "las iniciativas de Ley de Seguridad Interior parecen incurrir en algunos problemas de constitu-

materia de seguridad interior. Se violan con la ley derechos humanos en materia de transparencia.

cionalidad importantes que requieren ser analizados y discutidos antes de ser aprobadas" (Galindo y otros, 2017: 14).

A pesar de estas reservas, como señaló Manuel Hernández Borbolla en *Huffington Post* el día 30 de noviembre de 2017, la Cámara de Diputados aprobó *fast track* la ley de Seguridad Interior. Presentada a comisiones el viernes 24 de noviembre, sin que muchos diputados tuvieran tiempo de conocer la iniciativa final, el jueves 30 de noviembre se aprobó en pleno por 248 votos a favor, 114 en contra y 48 abstenciones. El 21 de diciembre ya había sido ratificada por el Senado y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

El día 4 de diciembre, la oficina en México del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalaba un conjunto de observaciones críticas al decreto por el que se expedía la Ley de Seguridad Interior.[56] Estas se sintetizan a continuación en el cuadro 2.

Sectores partidarios de la aprobación de la Ley de Seguridad Interior descalificaron a sus críticos afirmando que existía desinformación en la opinión pública hacia el contenido y el propósito del documento.[57] Se recuerda, por otra parte, que Enrique Peña Nieto señaló que no emitiría declaración alguna de protección a la seguridad interior en tanto la Suprema Corte de Justicia no resolviera sobre la constitucionalidad de la Ley (aunque ya se ha visto que las Fuerzas Armadas no necesitan esta declaración para poder operar).

En opinión de sus defensores, la ley de Seguridad Interior busca asegurar la seguridad interior de la nación, tratando de encontrar mecanismos de coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, y observa los principios de respeto a los derechos humanos, racionalidad, oportunidad, temporalidad, gradualidad, así como el uso legítimo de la fuerza.

56. Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf.
57. Documento anónimo, "Diagnóstico de la Ley de Seguridad Interior", 1 febrero de 2018.

Cuadro 2
Observaciones preliminares de la ONU-DH al proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley de Seguridad Interior

- **Ambigüedad de conceptos**: Conceptos como "seguridad interior", "acciones de seguridad interior", "amenazas a la seguridad interior", "riesgo a la seguridad interior", "actos de resistencia" se definen de forma laxa o no se definen. Se pueden activar los mecanismos de la ley en una cantidad indeterminada de supuestos.
- **Violación del principio de necesidad**: La declaratoria de protección a la seguridad interior queda al arbitrio de la autoridad, y puede ejecutarse en un número indeterminado de escenarios.
- **Papel indebido de las Fuerzas Armadas**: Se permite que las FF.AA. actúen de forma autónoma y no necesariamente bajo la subordinación de las autoridades civiles. Las FF.AA. pueden realizar actividades de seguridad interior sin la necesidad de que se emita la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. No existen reglas claras sobre la intervención de las FF.AA. como primeros respondientes. Se autoriza a las FF.AA. a actuar "con su organización, medios y adiestramiento", y se ha señalado reiteradamente que estas no son adecuadas para las tareas previstas en la ley.
- **Sometimiento de la autoridad civil al mando militar**: Son los secretarios de la SEDENA y SEMAR quienes proponen comandante en operaciones. Se elimina a la autoridad civil.
- **Ausencia de controles**: Los controles se reducen a que el coordinador de las acciones mantenga informado al presidente, por conducto del secretario de gobernación. La ley no establece mecanismos de rendición de cuentas.
- **Ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones**: Se posibilita la duración indefinida de las acciones de seguridad interior, lo cual es un claro desincentivo para que las autoridades de las entidades federativas y municipales fortalezcan sus instituciones.
- **Indebida regulación del uso de la fuerza**: El concepto "uso legítimo de la fuerza" no se ajusta a los estándares internacionales en la materia. No existen mecanismos para controlarla y se señalan con ambigüedad conceptos como "actos de resistencia".
- Además, se amplía el comentario sobre los siguientes aspectos:
- Indebida protección y garantía de los derechos humanos
- Afectaciones a la protesta social
- Ausencia de transparencia
- Lesión a la autonomía
- Inconstitucionalidad e inconvencionalidad
- Ámbito de excepción del derecho procesal administrativo
- Ausencia de explicitud de los principios rectores

Fuente: Elaboración propia a partir de las observaciones de la ONU-DH, que se encuentran en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf.

Conclusiones

México está viviendo una situación muy complicada en relación con los altos niveles delictivos en los que está inmerso. Este fenómeno se ha desatando en toda América Latina, y se ha ido agravando desde el final de la Guerra Fría y la consolidación de los grupos del crimen organizado en toda la región. Especialmente, en este país los niveles de homicidios, así como otro tipo de delitos, se han mantenido muy elevados y de forma sostenida durante muchos años. Ello dificulta seriamente la gobernabilidad.

A pesar de las circunstancias adversas, de haberlo reconocido políticamente y de invertir una cantidad ingente de recursos económicos, México no ha abordado con la suficiente voluntad política el proceso de reforma de la gestión de la seguridad pública en el país. La corrupción, la violencia, la debilidad del Estado, y la dinámica perversa de la propia clase política en los diferentes niveles de gobierno, puede que se encuentren detrás de las dificultades que se han encontrado para concretar de forma decidida una reforma policial ineludible para la estabilidad política y económica del país.

México no puede permitirse el lujo de no abordar con éxito la reforma de sus instituciones policiales. En los últimos años, los intereses de los diferentes actores han generado confusión sobre cómo abordar las reformas, y de ello se han derivado contradicciones e ineficiencias en la forma de gestionar la seguridad pública en el país.

Se cometió el gran error de confundir el concepto de mando único policial con la idea del control político de gobernadores sobre las instituciones policiales municipales. Se llegó a pretender desaparecer, incluso a las corporaciones policiales municipales que podían tener la capacidad de hacer un buen trabajo, creando fuerzas policiales únicas estatales. Finalmente, esa posibilidad fue desestimada en el 2016, pero se siguió sin avanzar en el proceso de modernización y profesionalización de las policías estatales y municipales.

En este trabajo nos hemos detenido en el análisis de los perfiles profesionales de los jefes de las corporaciones policiales estatales y municipales en el año 2012, en 2015 y en 2018. Se ha tratado de identificar si ellos tienen un perfil militar, policial, u otro tipo de perfil. Se ha podido apreciar que formalmente hay una reducción en el número de militares que ocupan estas posiciones, y un au-

mento, en especial, en las policías municipales de los policías de carrera. Se ha observado también el importante número de profesionales con otros perfiles que han ocupado estas posiciones. Se llega a la conclusión de que no incide el color partidario en la selección de los conductores de las políticas de seguridad pública en el país. Se puede determinar que, en la mayoría de los casos, son las preferencias personales de los gobernadores y alcaldes las que han ido determinando su equipo de colaboradores. No se evidencia, por otra parte, que ningún perfil profesional haya tenido mejor desempeño que los otros, y es por esa razón que no encontramos consistencia en los perfiles encontrados.

Si bien se puede percibir una reducción importante en el número de militares al frente de las corporaciones policiales, lo que podría indicar que no hay confianza en su estilo de gestión o en sus resultados, no se puede llegar a esta conclusión. La presencia de los militares en la gestión de la seguridad pública en México no ha dejado nunca de ir en aumento. Aunque es verdad que pareciera que ya no se encuentran, en el mismo tenor, al frente de las instituciones de seguridad "civiles", la SEDENA y la SEMAR han firmado convenios de colaboración con diferentes gobernadores para proveer servicios de seguridad.

Entre los años 2010 y 2016, la confusión generada por el concepto de mando único llevó a que varios gobernadores lideraran el proceso de creación de policías estatales "sólidas", y eliminaran otras estructuras policiales locales, o crearan diferentes formas de coordinación. No se puede señalar que haya existido un solo modelo de "mando único" en el país. De esta experiencia quedó un sabor agridulce, porque los gobernadores no aprovecharon el momento político para apoyar la modernización y la profesionalización de sus policías estatales. Por otra parte, un grupo de alcaldes importantes, normalmente no pertenecientes al mismo partido político del gobernador, resistieron y trataron de mantener el control político sobre sus corporaciones policiales. Del mismo modo, tampoco ellos aprovecharon el momento para modernizar sus estructuras policiales.

En este contexto, la sociedad y los medios de comunicación han sido muy críticos con la gestión y los resultados de los diferentes modelos de organización y gestión de la seguridad pública. Han sido críticos con la falta de resultados de todos los estilos de gestión: el

tradicional, el del mando único y el que apuntaba en una presencia militar más permanente. La descoordinación y la confusión es lo que ha prevalecido, y lo que ha generado tantas opiniones adversas por parte de la ciudadanía.

En los últimos momentos del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto existe desencanto y frustración, y de nuevo se sigue mirando hacia la institución militar, que busca nuevas fórmulas para gestionar la seguridad pública, con una mirada que sabe que tendrá que quedarse en las calles durante muchos años. La nueva forma de proveer seguridad se está orientando a la conformación de convenios con los gobernadores, para que sean brigadas de Policía Militar las que se encarguen de combatir el crimen organizado. Es importante que estos acuerdos se hagan públicos y sean transparentes, para no retroceder, aún más, en las prácticas democráticas, que deben presidir la gestión de las políticas de seguridad pública.

Para que ello se lleve en un contexto "cómodo" para las Fuerzas Armadas se aprobó, en menos de un mes y a las puertas de las vacaciones decembrinas del año 2017, una ley de Seguridad Interior, muy cuestionada por la sociedad, que pretende ofrecer garantías jurídicas a las Fuerzas Armadas para seguir gestionando indefinidamente la seguridad pública en México.

De momento la reforma de las policías estatales y municipales se ha abandonado, y no se vislumbra voluntad política para continuar con un proceso que no se debe detener, por la importancia que tiene para el futuro y la estabilidad del país.

Bibliografía

Aguayo, S. y B. Bagley (2002), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México para los Derechos Humanos (2017), "Observaciones preliminares de la ONU-DH al proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior". Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONUDH_LeydeSeguridadInterior.pdf.

Barrachina, C. (2016), "El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)", *Revista del Instituto Español de*

Estudios Estratégicos, núm. 8, diciembre, Ministerio de Defensa, CESEDEN, IEEE, Madrid.

Barrachina, C. (2017), "Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas (2008-2015)", en *Atlas de la seguridad y defensa de México*, México, CASEDE, Senado de la República.

Benítez Manaut, R. (2014), "La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?", en Günther Mainhold y Stefan Just, *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, Konrad Adenauer Stiftung, México, Cátedra Guillermo y Alejando von Humboldt, SITESA.

CASEDE (2017), *Atlas de la seguridad y la de defensa de México 2016*, México, CASEDE/ Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

CentroProDH (2017), "Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos", México, CentroProDH.

Documento anónimo (2018), "Diagnóstico de la Ley de Seguridad Interior", 1 de febrero, México.

Galindo, C. (2016), "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico", *Temas estratégicos*, núm. 37, México, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

———; Gómez, M.; Zepeda, R. y R. Castellanos (2017), "Seguridad interior: elementos para el debate", *Temas estratégicos*, núm. 39, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

García Luna, Genaro (2006), "Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México", México.

PNUD (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, New York, Panamá.

Solís, L. G. y F. Rojas Aravena (2008), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Catalonia, FLACSO.

Valdés, G. (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.

XI. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El Triángulo Norte centroamericano

Pedro Trujillo Álvarez[1]

1. Introducción

Reflexionar sobre el accionar de las Fuerzas Armadas[2] centroamericanas en el presente siglo requiere abordar la discusión desde la necesidad de debatir los cambios específicos que deben experimentar las instituciones armadas para adaptarse a los nuevos tiempos, sin olvidar los compromisos de los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados internos.

El empleo de efectivos militares en misiones no tradicionales,[3] como la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de personas, la seguridad ciudadana, etc., es, en la región, un debate casi exclusivo de expertos —y no siempre público— que se viene promoviendo en los últimos años dentro de la discusión en torno a la transformación, la reconversión o la modernización de la institución militar.

Todo ello pasa también por la discusión sobre si se mantienen las misiones tradicionales o se deben visualizar otras nuevas, más allá de la defensa de la soberanía y la integridad territorial, y que se prolongue y se proyecte, por ejemplo, hacia la defensa de los intere-

---

1. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Francisco Marroquín, Guatemala. Correo electrónico: miradorprensa@gmail.com.

2. Indistintamente se emplean los términos fuerzas armadas o ejército. A pesar de que en otros lugares son conceptos diferentes, en América Latina muchos países los hacen sinónimos, y en el concepto ejército engloban "la totalidad" —el conjunto— que podría mejor interpretarse si se empleara el de fuerzas armadas.

3. Derivado del contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

ses nacionales. No está del todo claro que esto deba —o pueda— ser así, y además tendría repercusión en la concepción de los Ejércitos y la organización política del Estado tradicional, algo que debería analizarse simultáneamente con la discusión sobre el planteamiento conceptual de la seguridad y de la defensa.

Las afirmaciones de quienes sostienen que los Ejércitos pueden emplearse en labores de seguridad ciudadana están en el extremo opuesto de aquellas otras que consideran "tan diferentes" a militares y policías que no ven espacios comunes de actuación posible. En un mundo globalizado en el que la mayoría de las operaciones —en especial las de mantenimiento de la paz— han alentado la creación de unidades conjunto-combinadas, habrá seguramente espacios intermedios que permitan la colaboración.

El presente trabajo analiza y reflexiona sobre la participación de las Fuerzas Armadas del Triángulo Norte centroamericano en seguridad pública,[4] así como algunas experiencias y algunos resultados.

2. La realidad regional y el debate pendiente

La seguridad de sus habitantes es labor esencial a cumplir por cualquier Estado, por lo que no es preciso razonar mucho sobre la necesidad prioritaria de alcanzar un nivel óptimo. En esta línea de reflexión, y teniendo en cuenta variables como la percepción, la misión constitucional y el nivel de violencia (o de amenaza), entre otras, las Fuerzas Armadas pueden actuar en conjunto con las policiales dentro de un marco claramente definido de colaboración o cooperación que no significa, en modo alguno, asumir funciones o competencias exclusivas de estas últimas, opción que también podría considerarse en la discusión.

4. "Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos contra el crimen en la región se han centrado en un enfoque cada vez más militarizado y represivo de la labor policial. Este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles, y hasta ahora ha demostrado gran inefectividad, debido a otras debilidades en el sistema de justicia penal", p. 13. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/Spanish/TOCTA_CA_Caribb_resumenEjecutivo_ES.pdf. Consultado: 27 de abril de 2018.

Es tónica general en democracias que las Fuerzas Armadas estén bajo control civil, y la intervención en seguridad pública —bajo las formas de colaboración o de cooperación— sea puntual en tiempo y espacio; es decir prestada en el lugar requerido y exclusivamente por el tiempo necesario:

> La realización por las Fuerzas Armadas de labores de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia organizada, intervenciones con ocasión de catástrofes naturales y otras diversas tareas humanitarias en apoyo de la sociedad es indicativo de la falta de mecanismos de seguridad, protección civil y servicios sociales más que una muestra de la necesidad de los Ejércitos. Además, hay que considerar que la utilización de la costosa organización militar para la realización de estas labores es ineficiente en términos de coste-beneficio (Gómez Rosa, 2010: 149).

En ciertos foros regionales —Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Declaración (Quito, 2004)— se hizo referencia a la necesidad de implicar a todo el Estado y no solamente a las fuerzas de seguridad y a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, lo que representa un importante hito sobre la percepción que se tiene de los Ejércitos latinoamericanos y un cambio de postura en relación con la institución armada, en especial si consideramos la tradicional animadversión consecuencia del intervencionismo militar en política, y los relativamente recientes regímenes militares:

> La identificación entre el concepto de seguridad nacional y el establecimiento militar, de una lado, y la preponderancia y la exclusividad castrense en la generación de una visión sobre el tema, de otro, han hecho que, en América Latina, entre los intelectuales exista una aversión más o menos extendida a tratar temas referentes a seguridad (Pardo Rueda, 2004: 12).

Con un marco general de actuación, muchas misiones conjuntas se pueden desempeñar: escolta, patrullaje, interceptación aérea o marítima, seguimiento mediante radar u otros dispositivos electrónicos, inteligencia compartida, protección de una zona de actuación, custodia momentánea de personal o material, protección física de instalaciones, etc. Superada la policía, parece oportuno que sea el Ejército quien aporte capacidades y recursos complementarios, o

incluso asuma misiones particulares y específicas en el ámbito de la acción conjunta.

Cumplir con lo anterior y adaptarse a nuevos procesos no requiere cambiar la función tradicional de los Ejércitos, a lo sumo adquirir las capacidades necesarias, que pueden servir para ampliar la colaboración regional o utilizarse en operaciones de mantenimiento de la paz o reducción de desastres. Ese entrenamiento no tendría un elevado costo adicional, y siempre redundaría en beneficio del país y de la región.

No obstante, si el debate nacional concluye que la función tradicional de los Ejércitos no es necesaria, se podría emprender la reconversión de las fuerzas militares en una especie de guardia nacional (los casos de Costa Rica y Panamá ejemplifican lo que se comenta), donde se conserven algunas de las tradicionales capacidades, pero se readapte el modelo a confrontar la criminalidad. Para ello habrá que evaluar la situación geopolítica y los compromisos de cada país, pero también superar el debate ideológico (e ideologizado) sobre la soberanía, el nacionalismo, las fronteras, los intereses nacionales, la historia reciente y otras temáticas que escapan a esta primera aproximación. De momento el ambiente no parece propicio para debatirlas, lo cual no excluye que sea un asunto que deba posicionarse de modo permanente en la agenda del futuro y que siempre, hasta que se determine qué hacer con unos Ejércitos de posconflicto, estará ahí presente.

Se podría también ahondar en otra solución, como es la creación de fuerzas intermedias[5] a partir de las militares existentes, lo que supondría otro enfoque y permitiría soslayar ciertos problemas que se irán exponiendo y que responden a la aceptación-negación del uso de los Ejércitos en seguridad pública. No obstante, no se aborda en este trabajo esa posibilidad, y el análisis se limita a reflexionar sobre instituciones tradicionales: Fuerzas Armadas y policías.

Otro aspecto fundamental que incide en la limitada discusión y en su no inclusión en agendas de política pública, es el lugar que el

5. Entendidas estas como un estadio intermedio entre los ejércitos y las policías. Más información en Alda Mejías, S. (2014), *La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina*. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4989153. Consultado: 25 de abril de 2018.

tema ocupa en las prioridades nacionales, pues diferentes preocupaciones, como la pobreza, el desarrollo, la economía, etc., llenan la agenda del país, a pesar de la marcada percepción de inseguridad[6] que tiene el ciudadano a quien, por cierto, le preocupa más el crimen común que ciertas amenazas emergentes. El narcotráfico, entendido como aquel que mueve grandes cantidades de droga y genera violencia, termina siendo marginal porque suele ser una "guerra" entre cárteles de la droga o consumidores, y está de paso hacia Norteamérica. El crimen organizado, la trata de personas, etc., tienen un impacto similar (reducido) en el ciudadano de a pie. Las maras,[7] contrariamente, sí representan una incidencia de mayor impacto, y es preciso hacer un análisis más preciso de esa amenaza.

El centroamericano está fundamentalmente preocupado por el robo de celulares, los asaltos en semáforos, los robos de vehículos, la invasión del domicilio particular y otros crímenes (muchos asociados a la portación de armas) que forman parte de las estadísticas de violencia. La solución inmediata, ante la falta de respuesta del Estado, ha sido la policía privada (de ahí la proliferación de esas empresas), que ha reducido el inmediato flagelo de la violencia, aunque con ello se oculta, opaca, esconde o impide el debate sobre esos nuevos desafíos y las fuerzas que deben enfrentarlos.

La mayor preocupación de los países del Triángulo Norte en la última década, ha sido por asuntos relacionados sustancialmente con la inseguridad nacional, lo que se ha "resuelto" con la movilización de efectivos militares para formar parte de patrullas combinadas en El Salvador, Guatemala y Honduras, y el consiguiente desgaste para la institución castrense.

6. Latinobarómetro, 2013, pp. 56, 61 y ss.
7. De interés sobre las maras: *Entre la 13 y la 18: inseguridad y violencia en Centroamérica* (2018); El orden mundial en el siglo XXI. Disponible en: https://elordenmundial.com/2018/03/19/entre-la-13-y-la-18-inseguridad-y-violencia-en-centroamerica/. Consultado: 27 de abril de 2018.

3. Los Ejércitos y las policías nacionales del Triángulo Norte centroamericano

La discusión sobre el futuro de los Ejércitos, en proceso en Centroamérica, debe ser precedida por tres reflexiones. La primera obedece a la reciente historia de algunos países que sostuvieron conflictos armados internos por años y que aún perduran en el imaginario (y en la discusión) social. Ello hace que se rechace, por ciertos grupos del espectro ideológico, "la militarización o el militarismo", término que se adjudica al empleo sistemático de los Ejércitos en no importa qué tarea, aunque no todo lo que hacen o pueden hacer las Fuerzas Armadas es militarismo, algo que no es preciso extenderse en explicar.[8] La segunda, derivada de algunos procesos de paz (El Salvador y Guatemala) y los respectivos acuerdos, que contienen fuertes modificaciones o adaptaciones de la institución castrense. La tercera, producto del único marco regional en materia de seguridad: el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Unida a lo anterior está la consideración de que Centroamérica no puede visualizarse como un "todo" uniforme: Costa Rica y Panamá no cuentan con Ejércitos, no todos los países sufrieron conflictos armados internos; Nicaragua, a pesar de haber sufrido un conflicto armado interno, tiene un bajo índice de delincuencia, y el Ejército no participa en seguridad ciudadana, y otras diferencias relacionadas con el desarrollo, el historial democrático, los niveles de violencia, etc. Tanto en El Salvador como en Guatemala, los acuerdos de paz promovieron un nuevo modelo policial, y las actuales fuerzas comenzaron a conformarse a mediados de los años noventa. Es decir, todavía está en proceso de consolidación el modelo policial.

Por tanto, el análisis regional debe pasar por filtros previos que aconsejan abordar por separado la situación de cada país; de ahí que sea aconsejable centrarse en lo que se denomina el "Triángulo Norte": Guatemala, El Salvador y Honduras, países incluidos en el Plan de Alianza para la Prosperidad, que adjudica elevadas sumas

8. El diccionario de la lengua española lo define como: 1. m. Preponderancia de los militares, de la política militar o del espíritu militar en una nación. 2. m. Modo de pensar de quien propugna el militarismo.

de dinero en cooperación por parte de Estados Unidos para, entre otras cosas, apoyar a la policía y mejorar la seguridad.

Además de distintas misiones constitucionales —se verán más adelante—, otros aspectos diferenciadores pueden apreciarse en los cuadros siguientes.

En el cuadro 1 se aprecia el número de efectivos militares y policiales. Información dispersa, difícil de concretar y que varía sustancialmente según la fuente que se consulte. En algunos casos se incluye el personal administrativo y fuerzas militares en apoyo de la policía; en otros no ocurre eso, y las cifras se ven modificadas sin que se advierta la razón.

Cuadro 1
Efectivos policiales y militares

	Militares* 2016	*Por mil habitantes*	Militares** 2016	*Por mil habitantes*	Policías***	*Por mil habitantes*
El Salvador	24,023	3.80	17,860	2.82	26,000	4.11
Guatemala	18,181	1.09	22,326	1.34	41,000	2.45
Honduras	15,216	1.86	15,550	1.90	14,000	1.71

* resdal. Disponibe en: http://www.resdal.org/atlas-2016.html. Consultado: 19 de abril de 2018.

** *Anuario Latinoamericano de Defensa* , 2016.

*** Defensa.com. Disponible en: http://www.defensa.com/centro-america/balance-fuerzas-militares-policiales-triangulo-norte. Consultado: 15 de abril de 2018.

El *Anuario Latinoamericano de Defensa* (2016-16) indica:

> La nación centroamericana que más se gasta en el capítulo militar sigue siendo, como el año anterior, Honduras, con un 1,3%, frente al 1,2. México, el gigante del Norte, que sigue muy rezagado y se queda con solo el 0,7% en relación con los gastos de defensa en comparación con su pib, una décima más que el ejercicio previo. El último en la lista, como el año anterior, es Guatemala, con el 0,4%.

Honduras, por el esfuerzo en defensa (gasto porcentual sobre el pib), está por encima de muchos países latinoamericanos; Guatemala es la nación que menos porcentaje del pib dedica en toda América Latina.

El Salvador y Honduras cuentan con mayor proporción de soldados por cada cien mil habitantes, y en el caso hondureño es incluso mayor que el de su policía, lo que permite deducir la necesidad sentida (o la conveniencia) del empleo de militares en labor de seguridad pública. Sin descartar que es posible que esa proporción sea a propósito, al no haber implementado la política adecuada de incremento policial y sucesiva retirada de los Ejércitos en misiones que no le son propias. De hecho, es Honduras quien crea la fuerza de Policía Militar de Seguridad Ciudadana, sobre la base de efectivos militares reentrenados. Es decir, el poder tradicional y la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política han llevado a impedir o ralentizar el desarrollo de un modelo policial por temor a perder el protagonismo de tiempos pasados.[9]

Cuadro 2
Ayuda USA militar y policial (dólares)*

	El Salvador	Guatemala	Honduras
2008	10,264,872	5,535,801	10,065,485
2009	9,945,977	4,331,831	3,146,336
2010	7,984,417	16,141,801	4,492,142
2011	4,803,977	12,201,801	4,717,142
2012	5,540,042	10,907,039	8,039,679
2013	4,885,785	11,101,080	4,906,253
2014	11,053,798	14,978,536	13,730,171
2015	9,130,462	14,036,704	9,312,020
2016	7,651,640	10,088,605	10,597,692
Total	**71,260,970**	**99,323,198**	**69,006,920**

* *Anuario de Defensa Latinoamericano*, 2016.

El cuadro 2 refleja la ayuda norteamericana otorgada para defensa y seguridad, y muestra una apuesta del gobierno de USA por el modelo mixto, algo similar y concordante con lo que en estos mo-

9. Remilitarización en Centroamérica: el "retorno" de los que nunca se fueron (2014), Instituto español de estudios estratégicos, Documento de opinión 90/2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO90-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf. Consultado: 10 de abril de 2018.

mentos propone el presidente Trump sobre militarizar la frontera USA-México para impedir la migración centroamericana.

Por su parte, la gráfica de barras muestra el incremento sucesivo del gasto militar en los tres países, aunque más pronunciado en Honduras, que se mantiene en primer lugar, con un aumento en el periodo 2005-2016 del 661,48%, seguido por Guatemala (258,51%) y El Salvador (175,02%), lo que refuerza la teoría, evidenciada por algunos analistas,[10] del aumento regional del presupuesto de defensa en detrimento del asignado a la policía.

4. Los pros y los contras para una decisión política adecuada

Así las cosas, está servido el debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, cuyas características principales son: multidireccionales, multifacéticas, globales y con necesidad de colaboración internacional. Las amenazas a la seguridad han incidido tan directamente en las estructuras del Estado que, además de ser necesario determinar la función de las Fuerzas Armadas, promueven el debate sobre otros temas conexos: justicia, presupuesto de gastos estatales, marcos legales, etcétera.

En la discusión, hay quienes opinan que los Ejércitos se deben reservar para cumplir con las misiones que la Constitución recoge, que de forma sucinta se traducen en la defensa de la soberanía, la integridad y el ordenamiento constitucional. Incluso, en aquellas constituciones, como la guatemalteca, en el que se le asigna "...la seguridad interior y exterior", existen propuestas de grupos de la sociedad civil que aluden a compromisos internacionales refrendados, para modificar el mandato y circunscribirse a cuanto se ha indicado antes.[11] Otros estiman que la agenda objeto de discusión

---

10. Disponible en: http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/998007-330/se-incrementa-el-temor-a-una-carrera-armamentista-en-centroam%C3%A9rica. Consultado: 23 de abril de 2018.
11. Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. *Reformas constitucionales*: 36. El Gobierno se compromete a promover las siguientes reformas a la Constitución de la República:

a) Artículo 244. Integración, organización y funciones del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución permanente al servicio de la Nación. Es único e indivisible,

ni siquiera ha sido generada por todo el hemisferio latinoamericano, sino, sencillamente, ha sido impuesta, y en ello radica parte del fracaso en la discusión e implementación.[12]

> Hay demanda de mano dura no solo en Centroamérica, donde se registra un alto grado de autoritarismo político, sino también en países del Cono Sur. La lista es extensa: Costa Rica (78%); Panamá y Perú (77%); Chile (75%); Honduras y El Salvador (73%); Uruguay (71%) y Guatemala (63%). Es significativo que no haya necesariamente una relación entre el autoritarismo político y social: ambos fenómenos se pueden manifestar de forma conjunta o independiente.[13]

En cualquier caso, en ese debate polarizado siempre hay espacio para la colaboración interinstitucional con otras fuerzas, policía o efectivos del ministerio público (fiscalía), y constituir fuerzas de tarea interagenciales que permitan acometer con eficacia la lucha contra la delincuencia e incidir en mejorar la seguridad ciudadana. La decisión final es cómo, cuándo y en qué condiciones hacerlo, y de ahí el análisis que sigue. Se presentan a continuación algunas variables con incidencia en el estudio.

4.1. Entre la percepción y la realidad

Un hecho interesante sobre el que se pueden diseñar políticas públicas argumentadas, es la percepción de la ciudadanía en relación con su Ejército y policía. Diversos informes del Latinobarómetro —así como otros estudios— muestran la alta aceptación de la institución armada. A modo de ejemplo, uno de la Universidad de Vanderbilt (Selingson y Smith, 2010) indica: "Se encuentra que

---

esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.

12. Daniel Fisk, subsecretario de Estado de EU para Asuntos del Hemisferio Occidental, recomendó en el mes de junio, mientras que en Honduras se llevaba a cabo la v ronda de negociaciones del CAFTA, que los países de la región emprendieran una profunda reforma de sus ejércitos para enfrentar el terrorismo y el crimen internacional.
Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina, p. 56.
13. Latinobarómetro, 2016.

a lo largo de las Américas los encuestados confían más en la Iglesia Católica y el Ejército, mientras que instituciones políticas como el congreso y los partidos políticos generan poca confianza entre los ciudadanos". Idea reforzada en otros informes (Latinobarómetro, 2016-32): "La confianza en las instituciones registra caídas respecto a 2016 en todos los organismos medidos, con excepción de las Fuerzas Armadas y la policía, que tuvieron leves alzas". Ello contribuye, sin duda, a que la positiva percepción permita el empleo de unidades militares en labores de seguridad pública o incluso en no importa qué actividades relacionadas con el desarrollo, la educación, el medioambiente, etc., siempre y cuando sean reclamados por la población.[14]

La realidad suele superar a la ficción y muchas veces no encaja perfectamente con la teoría. Una cosa es lo posible y otra lo deseable, y sobre la base de esa hipótesis es necesario abordar también el problema desde una visión práctica.

En ese sentido, ciertos datos —que reflejan una realidad— parecieran contrastar con lo "deseable", en particular al analizar el costo de la violencia, el número de asesinatos y otros delitos de alto impacto, la confianza ciudadana en sus instituciones (una parte importante de ellas en construcción o reconfiguración), la función de la justicia y su eficacia en la lucha contra la impunidad, la victimización y al hastío social, entre otros.

Los indicadores que se reflejan en el cuadro 3 ponen de manifiesto ciertas preocupaciones antes indicadas y hacen posible justificar políticas públicas a partir de demandas sociales por los altos costos de la violencia. El empleo de fuerzas militares en seguridad es una de ellas.

14. Insigth crimen también aborda el tema de la confianza. Disponible en: https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/escandalos-perjudican-confianza-instituciones-guatemala-encuesta/. Consultado: 23 abril de 2018.

Cuadro 3
Algunas variables de costos de la violencia

	Empresas que pagan seguridad*	Homicidios **				Costo de la violencia ***	
		100,000 hab.		Total			
		2016	2017	2016	2017	Millones $ (PPP 2016)	% PIB
El Salvador	80.2%	81.2	60.0	5,278	3,947	16,115	29.6%
Guatemala	69.6%	27.3	26.1	4,520	4,409	20,804	15.4%
Honduras	64.1%	59.0	42.8	5,150	3,791	14,076	33.4%

* Disponible en: http://www.enterprisesurveys.org/. Consultado: 23 abril de 2018.
** Disponible en: https://es.insightcrime.org/ . Consultado: 21 de abril de 2018.
*** Global Peace Index (2017): Disponible en: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf. Consultado: 22 de abril de 2018.

De 163 países evaluados en el Global Peace Index, Honduras ocupa el puesto número 6, el Salvador el número 11 y Guatemala el 28. Antes que los países del Triángulo Norte, en toda América Latina únicamente figuran Colombia y Venezuela.

Otros informes ofrecen cifras mucho más abultadas. Así, en "la lista de los países con mayor *ratio* de homicidios en el mundo",[15] Honduras aparece en primer lugar con 90.2 por cien mil habitantes; el Salvador en cuarto lugar, con 41.2, y Guatemala, con 39.9 en, quinto lugar.

Si se desea desagregar los valores de algunos aspectos específicos de la violencia, el Latinobarómetro lo ofrece (2016-61).[16] La violencia de las maras ocupa en El Salvador la primera posición y es sentida por el 66% de las personas encuestas; Guatemala sigue con el 65% y Honduras con el 60%. Ese tipo de violencia se concentra precisamente en el Triangulo Norte. Además de no haber un acuerdo sobre las causas de las maras, incluso entre expertos, el enorme impacto de su conducta imprevisible y extremadamente violenta sustenta que la ciudadanía eleve la voz y se termine exigiendo políticas

15. (19 de febrero de 2018). Disponible en: https://list25.com/25-countries-with-the-highest-murder-rates-in-the-world/. Consultado: 26 de abril de 2018.
16. Disponible en: http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobar%C3%B3metro.pdf. Consultado: 26 de abril de 2018.

País	Ejércitos			Policía
	Soberanía	Seguridad	Otros	
Guatemala	Mantener independencia, la soberanía y la integridad del territorio	La paz y la **seguridad interior** y exterior	Mantener el honor de Guatemala	La constitución **no hace referencia** a la policía. Asigna al Ejército la seguridad interior
Honduras	Defender la integridad territorial y la soberanía	-**Mantener la paz, el orden público** y el imperio de la Constitución -Participarán en misiones internacionales de paz, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte. -**Cooperarán con las instituciones de seguridad pública**, para combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado	-Mantener los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República -Cooperarán en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia, así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional	La Policía Nacional es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista. de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, el control y el combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos

País	Ejércitos			Policía
	Soberanía	Seguridad	Otros	
El Salvador	Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio	-Colaborar en obras beneficio público y en desastre nacional -**Mantener paz interna** Excepcional		La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos

públicas contra las maras; de ahí, al menos en teoría, el empleo recurrente de aquellas, además de otras de carácter preventivo, disuasivo o punitivo que llevan a cabo otras instituciones. La necesidad sentida por una mayoría de la población, y reclamada insistentemente, puede justificar, sin duda, el empleo de medios militares, tal como ha ocurrido en Europa o los Estados Unidos cuando el terrorismo, en especial yihadista, ha actuado o se ha sentido como amenaza.

También el Latinobarómetro (2016-57) señala que uno de cada tres salvadoreños (31%), una cantidad similar de guatemaltecos (36%), y el 38% de hondureños, han sido víctimas de algún delito, lo que viene a acrecentar el miedo y la exigencia de que las autoridades políticas tomen cartas en el asunto y empleen todos los medios disponibles en la lucha contra la delincuencia.

En esas demandas sociales, la cantidad de víctimas no es siempre el factor más importante de la "ecuación política" para reclamar una contundencia mayor en la lucha contra el crimen común (u organizado). Se puede leer (Latinobarómetro, 2016-56): "Cabe señalar que la percepción de la importancia de la delincuencia como problema principal no está relacionada con la cantidad de víctimas, sino con la evolución, el aumento y la velocidad de incremento de estos fenómenos en cada país", lo que incorpora a la reflexión fenómenos más complejos y dinámicas plurales.

4.2. Las misiones constitucionales

La organización, los fines y las misiones de los Ejércitos y las policías del Triángulo Norte son muy diferentes entre sí y responden al siguiente cuadro comparativo:

Se observa que las tradicionales misiones de defensa de la soberanía y de la integridad territorial son comunes a todas ellas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el resto de sus cometidos. Mientras que en Guatemala la policía "no existe", constitucionalmente hablando,[17] y el Ejército es el encargado de la seguridad interior y exterior, en Honduras se le asigna el cometido de "mantener el

17. Únicamente el artículo 259 de la Constitución hace referencia a las policías municipales o locales.

orden público", labor compartida con la policía, a quien también se le encarga la "conservación del orden público", y en El Salvador la misión de mantener la paz interna es "excepcional". Todos los países consideran la colaboración en situaciones especiales distintas a la seguridad y la defensa, aunque en el caso hondureño las misiones se amplían a una gama enorme de cometidos difícilmente sentidos —y socialmente aceptados— en sociedades occidentales.

En teoría, para aquellos países en que la constitución asigna la seguridad interna y externa a los Ejércitos —con apoyo o sin apoyo de cuerpos policiales— el debate se debería reducir a que el ente castrense adquiera las capacidades necesarias para enfrentarlas, puesto que el marco jurídico lo permite, y además es un mandato que los ministerios de Defensa deberían asumir y tienen que estar preparados. En la práctica, sin embargo, únicamente se llevan a cabo colaboraciones interinstitucionales, ya que "no es aceptable" para determinados grupos que las Fuerzas Armadas sean responsables de la seguridad interna, además de que los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos de El Salvador y Guatemala así lo estipulan. En ambos países se promueve activamente la potenciación de la policía, y se está en un permanente debate sobre el cambio de misiones a los Ejércitos. La tendencia —no siempre legalmente acompañada— es que la defensa y la seguridad se lleven a cabo por instituciones diferentes —Ejércitos y policías— y se generen espacios de cooperación interinstitucional.

4.3 El marco legal regional: *El Tratado Marco de Seguridad Democrática*

El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), firmado por todos los países centroamericanos en 1995, es un instrumento circunscrito al espacio centroamericano que ha servido como eje rector del debate sobre seguridad y defensa desde una concepción más amplia que la tradicional.

El TMSD fue una respuesta a la situación político-social centroamericana de la década de los noventa. Cuando se suscribió, la paz no había sido firmada en Guatemala, a pesar de que ya se habían logrado avances significativos y la misión de paz de ONUSAL estaba recién concluida, lo que no significa que los logros de conviven-

cia pacífica en El Salvador estuviesen consolidados. La misión de observación de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA) hacía algunos años que había finalizado, aunque algo similar se puede afirmar en relación con los resultados. La preocupación, más que por la seguridad y por la defensa, pasaba entonces por la consolidación de la democracia.

Es cierto que se puede visualizar una correlación entre todas aquellas inquietudes, pero lo más importante era impedir un retroceso en los principios y prácticas democráticas que se comenzaban a arraigar en la región. Como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

Así, se adoptó al concepto de seguridad humana,[18] que abarca aspectos tan diversos y amplios como ambiente y recursos naturales, desarrollo sostenible, pobreza, corrupción, narcotráfico y otros, aunque es necesario añadir que no todos los países, según la percepción de ciertos autores, están en sintonía con el concepto.[19]

Esta evolución conceptual fue consecuencia del cambio en la estrategia de seguridad global al desaparecer la Unión Soviética, al igual que los diversos movimientos guerrilleros en la región, e instaurarse la democracia. Lo urgente entonces era consolidar procesos democráticos recién nacidos y promover valores y prácticas

---

18. "El concepto de seguridad humana se asocia, en general, al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, donde se señala que esta se refiere a dos aspectos principales: seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana relacionadas con el hogar, el empleo o la comunidad. Tomado del libro *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Diego Cardona C., Universidad del Rosario, 2004, p. 279.
    —Cada vez más se reconoce que la seguridad humana, un concepto que surgió en la era posterior a la Guerra Fría, es un paradigma general y amplio, una matriz que incorpora todos los elementos de la vida y asegura una existencia humana decente. *Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme*, vol. 28/2003, p. 230.
19. En el hemisferio occidental, México no está del todo de acuerdo con la agenda de la seguridad humana propuesta por Canadá, debido a los principios básicos que norman las relaciones de los mexicanos con el mundo. Roberto González Arana y Beatriz Carolina Crisorio, *Integración en América Latina y el Caribe*, Universidad del Norte, 2001, p. 93.

que habían estado ausentes a causa de las dictaduras y los conflictos armados: participación ciudadana, implicación en política, debates y discusión de temas nacionales, etc. Es así como se llega a adoptar el modelo de seguridad democrática, con una visión amplísima de contenido, que quedó reflejado tanto en los "considerandos" del documento como en el articulado.

Desde entonces, la percepción que se comienza a manejar es que la seguridad —con el "apellido" de democrática— es un concepto amplio que escapa de la tradicional acepción del término y abarca aspectos diversos y dispares. Prácticamente todo se "securitiza".[20] La seguridad abarca cualquier relación de la vida del ser humano y, de alguna forma, permite pensar en el viejo adagio de que "lo que es de todos no es nadie"; es decir, se termina por crear un espacio de percepción donde "todo es seguridad y nada es seguridad". Ello produce en la década siguiente una falta de escenarios claros y concretos de trabajo sobre los cuales desarrollar y concentrar problemas "tradicionales de seguridad", limitados al concepto más clásico de ella. Además, la discusión y el debate se circunscribieron a "expertos" y estudiosos del tema, y la sociedad no se apropió de la nueva filosofía. Un importante esfuerzo inconcluso y, sobre todo, poco práctico, resolutivo y eficaz.

El TMSD deja claro en su redacción la voluntad de separar el ámbito de la defensa del de la seguridad, referida esta última a la seguridad pública. Desde los "considerandos" se habla de "la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional", lo que se profundiza en la redacción posterior (artículo 2/b): "la limitación del papel de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales", y el "control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública" (artículo 4), además

20. "Securitización: es la acción de proyectar la política más allá de las reglas establecidas, enmarcando un tema como un correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que de lo no político (aquello que no atrae la atención estatal ni se vuelve en tema de debate y decisión pública) a lo político (aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos por parte de niveles gubernamentales) a lo securitizado (aquello que constituye una amenaza existencial o vital y por lo tanto requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular)", Arévalo de León, Bernardo.

de otros artículos similares que promueven la separación de fuerzas y misiones: 11/b, 27/b y 51. Dejaba claro que había que conformar dos espacios diferenciados en esa "nueva" visión democrática: el de la defensa, asignado a los Ejércitos, y el de la seguridad pública, a cargo de la policía, algo existente en el resto de países occidentales y que requería modificaciones legales y de nuevas prácticas, consecuencia de la transición de una época de conflicto a otra de paz.

No obstante, el ejemplo de una amplia *securitización* no ha sido capaz de solucionar la problemática, al haber querido abordar el tema tan extensamente. Lo más rentable a corto plazo podría ser la necesidad de avanzar de un Tratado Marco de Seguridad Democrática a un Tratado Marco de Seguridad en Democracia, donde la seguridad (y la defensa) estén consideradas como una única preocupación, fuera de aquellas otras, como el desarrollo o el medio ambiente. Se cuenta, para esta separación, con la experiencia y la organización ya consolidadas en otro foro: la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

En los últimos años, en dicho foro se ha debatido y aprobado el "enfrentamiento a las amenazas emergentes", que incluye un plan de cooperación integral "para prevenir y contrarrestar el crimen organizado y actividades conexas". De esa forma, los Ejércitos de la región se arrogan la potestad de participar en el combate contra esas amenazas y establecen mecanismos para el intercambio de información, reuniones y conferencias especializadas, patrullajes y operaciones coordinadas fronterizas, elaboración de informes estadísticos y valorativos, entre otras actividades. Todo ello con la finalidad de coadyuvar a mantener la paz y la estabilidad regionales y contribuir a un ambiente de seguridad en beneficio de la población y el desarrollo económico de los países.[21]

4.4 Los acuerdos de paz

En el Triángulo Norte centroamericano, dos países sufrieron un conflicto armado interno que finalizó con la firma de los correspon-

21. Disponible en: https://www.conferenciafac.org/organizacion/ejes-tematicos/enfrentamiento-a-las-amenazas-emergentes/. Consultado: 27 de abril de 2018.

dientes acuerdos de paz. En ellos se incluyeron importantes compromisos, algunos de los cuales tienen que ver con el tema de seguridad y defensa, en especial en lo referente a la reconversión de los Ejércitos y la potenciación de las policías, pero también sobre la inteligencia y las necesarias modificaciones constitucionales.

4.4.1 Acuerdos de paz de El Salvador

El índice de los Acuerdos de Chapultepec (1992) muestra la importancia de los temas antes mencionados, en función del orden establecido que es el siguiente:

- Capítulo I: Fuerza Armada
- Capítulo II: Policía Nacional Civil
- Capítulo III: Sistema Judicial
- Capítulo IV: Sistema Electoral
- Capítulo V: Tema económico social
- Capítulo VI: Participación política del FMLN
- Capítulo VII: Cese del enfrentamiento armado
- Capítulo VIII: Verificación por las Naciones Unidas
- Capítulo U.S.: Calendario de ejecución

Declaración final

En el capítulo I —dedicado a las Fuerzas Armadas— se establece, en distintos epígrafes, las misiones y los cometidos esperados de ellas:

- 1. E. La doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa.
- 1. F. El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional. En ese ámbito, la eventual participación de la Fuerza Armada es del todo excepcional.
- 6. A. Conforme a la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México, el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, quedarán a cargo de la Policía Nacional Civil, la cual estará bajo la dirección de autoridades civiles. La Policía Nacional

Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a ministerios diferentes.

- 6. B. En los términos del capítulo II de este mismo Acuerdo, la Policía Nacional Civil será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.
- 6. C. La Guardia Nacional y la Policía de Hacienda serán suprimidas como cuerpos de seguridad pública. Sus efectivos serán incorporados al Ejército.
- Por su parte, el capítulo II (policía nacional civil) ahonda en similar dirección:
- 1. A. La Policía Nacional Civil será el único cuerpo policial armado con competencia nacional. Será su misión proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

De idéntica forma, en otros artículos se detalla que las fuerzas policiales deben ser las encargadas de proporcionar seguridad pública, alejando al Ejército de dicha labor y estableciendo una diferenciación de misiones.

4.4.2 Acuerdos de Paz de Guatemala

En Guatemala, la problemática que se dirime (misiones que deben cumplir militares y policías), quedó plasmada en sus acuerdos de paz y es similar a lo ya dicho para El Salvador. Aunque con una estructura diferente, el contenido de los acuerdos coincide, y ahonda en la separación de funciones de ambas instituciones.

El tema de seguridad y defensa queda recogido, fundamentalmente, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que indica: "La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil", y separa cometidos y

sugiere una nueva redacción constitucional en relación con las misiones actualmente vigentes.

Más adelante[22] profundiza en esa separación de funciones y en la necesidad de conformar un cuerpo de policía nacional, y apela a la necesidad de reformar la Constitución: "La reforma de la Constitución establecerá en los siguientes términos las funciones y principales características de la policía...". En el numeral 35 se confirma:

> La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación, y deja la puerta abierta a la cooperación interinstitucional.

Además incorpora otras áreas de cambio, como es la inteligencia. Al respecto, se lee en el numeral 47: "El ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional estará circunscrito a la función del Ejército...", y es que en los patrullajes combinados y la obtención de información por parte de las Fuerzas Armadas han sido uno de los temas más debatidos, por el valor que representa contar con inteligencia adecuada, y su posterior explotación.

En relación con la policía nacional civil, las propuestas de los acuerdos de paz también son específicas: "Promover y presentar la iniciativa legal que norme el funcionamiento de la nueva Policía Nacional Civil" (numeral 32), "incrementar el número hasta 20,000 a finales de 1999" (numeral 184) o fortalecer "la cooperación entre la Policía Nacional Civil y las policías municipales" (numeral 30-c), entre otras muchas.

En definitiva: los acuerdos de paz dejan clara la separación de funciones y la necesidad de generar un modelo que sea específico para los diferentes cometidos que se precisan para cada institución.

22. *Ibidem*: Reformas constitucionales, numeral 23.

5. A falta de reconversión militar la seguridad pública como salida[23]

La práctica en el Triángulo Norte centroamericano, Guatemala, El Salvador y Honduras, ha sido emplear las Fuerzas Armadas en la lucha contra la criminalidad, común u organizada. Las variables antes analizadas han podido servir de apoyo, en determinados momentos, para la toma de decisiones políticas.

En los tres países se ha observado a la policía nacional acompañada de efectivos militares, e incluso a las policías locales o municipales, consecuencia de reclamos ciudadanos, o de representantes políticos, con el argumento de que el empleo de los Ejércitos coadyuva a una mejor seguridad pública.

La falta de un debate serio, profundo y necesario, sobre la transformación de los Ejércitos y su consecuente adaptación al nuevo siglo, ha servido para "justificar" —en parte— la colaboración en seguridad pública, en especial cuando los índices de criminalidad son tan elevados y es fácil demandar —y ofrecer— que al emplear todos los medios disponibles se puede reducir tal flagelo. Así se pudo escuchar al ministro de la Defensa guatemalteco afirmar: "La polivalencia de capacidades marca el éxito del proceso de la estrategia de transformación y modernización, que demanda soldados que cumplan tareas en la defensa, en la crisis y en la paz...",[24] algo no específico de Guatemala, sino que fue una especie de demanda realizada por buena parte de las Fuerzas Armadas del continente, según expresó en su momento la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).[25]

Como se advirtió, y se viene comentando, no solamente hay posiciones en contra del empleo militar en estas funciones de segu-

23. Para un contexto previo, anterior a los comentarios que se vierten en este trabajo, se aconseja: Chinchilla, M. L. (1997), *Seguridad ciudadana y policía en Centroamérica: Esfuerzos regionales en marcha*. Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029078.pdf. Consultado: 16 de abril de 2018.
24. "Mensaje del exministro de la Defensa Nacional, general de división Francisco Bermúdez Amado", *Revista Informativa del Ministerio de la Defensa Nacional*, octubre de 2006, núm. 2.
25. Barrachina, Carlos y Juan Rial (2006), *Los ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*, agosto, RESDAI.

ridad pública. En un interesante artículo: "Balance de fuerzas militares y policiales en el Triángulo Norte centroamericano",[26] se justifica la participación de fuerzas combinadas (policiales-militares) sobre la base del incremento en la escalada criminal y la violencia en la zona y la consecuente respuesta de los gobiernos apoyados en algunos momentos por los Estados Unidos.

Además, en los países del Triángulo Norte centroamericano las policías están en proceso de conformación o consolidación tras los acuerdos de paz, en especial en El Salvador y Guatemala (Honduras no tuvo conflicto armado interno), y ese "vacío" permite justificar el discurso de colaboración de las Fuerzas Armadas para completar las lagunas existentes, tanto de efectivos como de capacidades e inteligencia. De igual forma, ha servido para "justificar" otras labores militares, al menos de forma parcial: "...se pone de manifiesto en las actividades que estamos llevando a cabo en apoyo al Ministerio de Gobernación, y en particular a la Policía Nacional Civil, en el marco de la Política Nacional de Seguridad.[27]

Lo excepcional convertido en permanente, es la frase que mejor aglutina —en los tres países— la participación militar en la seguridad ciudadana. El intento de ruptura de la hegemonía militar, consecuencia de los años del conflicto (Guatemala y El Salvador), quedó patente en los acuerdos de paz. Sin embargo, no fue un hecho al dejar puertas abiertas en los marcos constitucionales.

En el caso guatemalteco —como se ha dicho— la Constitución indica que es responsabilidad del Ejército garantizar la seguridad interior y exterior (artículo 244). Posteriormente, se emitió el decreto 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, cuyo artículo 1 indica que el Ejército podrá apoyar a las fuerzas de seguridad "cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimen insuficientes". Desde aquel entonces, y hasta finales de marzo de 2018, la excepción se convirtió en regla,

26. J. Montes, en Defensa.com. Disponible en: http://www.defensa.com/centro-america/balance-fuerzas-militares-policiales-triangulo-norte. Consultado: 22 de abril de 2018.c
27. Discurso del ministro de la Defensa Nacional en conmemoración del CXLIII aniversario de la gesta revolucionaria de 1871 y el día del ejército de Guatemala. *Ejército de Guatemala*, núm. 1-2014. En dicha revista se pueden encontrar muchas más referencias.

y el empleo del uso de fuerzas militares en labores de seguridad pública ha sido permanente.

En la Constitución salvadoreña se puede leer: "a discreción del Presidente podría disponerse excepcionalmente de la Fuerza Armada si se hubiesen agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública" (artículo 168, inciso 12), y, aunque el espíritu de la norma refleja la temporalidad, no siempre se ha observado por diversos motivos, entre los que los que hay que incluir la tradicional participación de aquellas en política, el mantenimiento de cierto grado de autonomía y hegemonía, la lucha por espacios de poder y el interés por ocupar cargos en ciertas instituciones del Estado, nada diferente de lo ocurrido en Guatemala.

En El Salvador, los años de mayor actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana, aunque no siempre los de mejor rendición de cuentas respecto de sus actividades, fueron entre 2000 y 2004, en el marco de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, en los que se confrontó a las maras, y entre 2010-2014, en que volvieron a tener presencia en la conducción de la seguridad.

Durante el Plan Mano Dura (julio 2003), los operativos se centraron en alrededor de 40 municipios en los que la presencia de las pandillas era importante. El marco legal aprobado por la Asamblea fue la Ley Antimaras (declarada inconstitucional 180 días después).

El Plan Súper Mano Dura (2004) desplegó en todo el país más de trescientos grupos de tarea contra las pandillas, y la colaboración supuso un incremento del presupuesto del Ejército (alrededor de veinte millones de dólares) para acometer tal misión. Algunos informes[28] describen las violaciones de derechos humanos habidos en ese periodo de tiempo, la crisis policial, la escalada de violencia y otros problemas colaterales atribuidos a la implementación del plan.

A partir de 2009 (en especial hasta 2014) se emitió variada legislación para autorizar la participación militar en seguridad pública, y se aumentó en forma considerable el número de soldados asignados a dichos cometidos, con lo que en algunos momentos se

28. Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática (2016: 73).

rompió aquella supeditación militar al poder civil recogida en los acuerdos de paz. Las fuerzas de tarea encontraron su espacio de despliegue en el territorio nacional y operaron sin supeditación a la policía nacional civil salvadoreña.

Aún más, por decreto ejecutivo se permitió al Ejército intervenir en el sistema penitenciario y se le encargó de la seguridad perimetral de algunos centros de detención en los que estaban recluidos integrantes de maras. Más adelante, esa capacidad se amplió —en materia de registro y control de entradas y salidas— a la seguridad interior de los penales. El volumen de fuerzas empleado, en especial en 2014, terminó por convertir lo excepcional —la seguridad ciudadana— en la misión más importante del ejército salvadoreño.

Honduras, aun siendo un país sin reminiscencias de conflicto armado interno, tiene una elevada tasa de homicidios que compite con El Salvador —según el año— por el primer lugar en la región. En relación con la participación militar en materia de seguridad ciudadana, tiene instalada una fuerza de Policía Militar, e incluso, como ocurrió en El Salvador en algún momento, funcionarios del Ejército asumieron el control de varios puestos del gobierno tradicionalmente civiles, como la dirección del sistema penitenciario nacional, la aviación civil y los organismos de servicio social. Con independencia del análisis jurídico-legal del hecho, el evento más significativo fue cuando el Ejército, por una "orden civil" emanada del Congreso, envió al exilio al presidente Manuel Zelaya.

Para contrarrestar lo anterior, diversas demandas sociales y presiones externas hicieron que en Guatemala, a principios de 2017, se comenzara con un plan de reducción del Ejército (4,200 reservistas en apoyo) que debía ser reemplazado por unos 4,000 efectivos de policía nacional civil, hasta llegar a los 41,000 efectivos policiales a finales de dicho año. No ha sido, sin embargo, hasta el 31 de marzo de 2018 cuando ha finalizado dicha colaboración interinstitucional.

En El Salvador, por el contrario, se continúa con el empleo de efectivos militares en labores de seguridad ciudadana, e incluso se consolidan comandos conjuntos militares-civiles para luchar contra las pandillas. La mala percepción ciudadana de la eficacia policial ha posibilitado tal solución, mejor percibidos por la población.

Honduras optó por la conformación de un Cuerpo de Policía Militar de Orden Público desde agosto de 2013,[29] algo similar a una fuerza intermedia que depende de la Secretaría de Defensa. La Policía Militar del Orden Público, de conformidad con los artículos 272 y 274 de la Constitución de la República, cuenta con jurisdicción nacional para la defensa de la seguridad ciudadana, y desarrolla operaciones orientadas a combatir el crimen organizado y la delincuencia común para salvaguardar el orden público y devolver al pueblo hondureño la paz y la seguridad ciudadana.

Con ese panorama, la visita de la embajadora de los Estados Unidos ante Naciones Unidas, Nikki Haley,[30] a Honduras y Guatemala, a finales del mes de marzo de 2017, provocó el anuncio del Presidente guatemalteco, Jimmy Morales del fin del patrullaje combinado en el que participaba el Ejército[31], a pesar de que días atrás se barajó la posibilidad de continuar con él.[32]

Análisis llevados a cabo por expertos en la temática evidenciaban que los Estados Unidos están exigiendo el cumplimiento de compromisos adquiridos con anterioridad y que se reflejan en la norma H.R.244: Consolidated Appropriations Act, 2917,[33] que en la sección 7045, (a), 4), (B), ix), señala: "<<NOTE: Plan.>> implement a plan that includes goals, benchmarks and timelines to create a professional, accountable civilian police force and end the role of the military in internal policing, and make such plan available to the Department of State". El énfasis de "poner fin al papel de los militares en la material de seguridad interna" deja nítido el condicionamiento del apoyo económico al Triángulo Norte —a través del Plan

29. Creadas por Decreto 168-213. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10608. Consultado: 20 de abril de 2018.
30. Disponible en: https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/02/23/embajadora-de-estados-unidos-ante-naciones-unidas-viajara-a-guatemala-y-honduras/. Consultado: 16 de abril de 2018.
31. Disponible en: http://lahora.gt/patrullaje-del-ejercito-costaron-casi-q65-millones-dos-meses/. Consultado: 12 de abril de 2018.
32. Disponible en: http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/consejo-nacional-de-seguridad-evaluara-patrullajes-militares. Consultado: 22 de abril de 2018.
33. Disponible en: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/244/text. Consultado: 27 de abril de 2018.

de Alianza para la Prosperidad—, y es sin duda uno de los mensajes de la visita de la diplomática norteamericana a la región.[34]

6. Entre el debate teórico y la realidad práctica: las decisiones políticas

El empleo de fuerzas militares en seguridad pública en el Triángulo Norte centroamericano se puede debatir entre dos extremos opuestos: el marco teórico sobre el asunto y la realidad social de los tres países. El primero aconseja, desde todos los puntos de vista, que las misiones del Ejército sean absolutamente distintas a las policiales, y diferenciadas, asignando el espacio exterior del Estado para uno y el interior para otras. La Constitución, los acuerdos de paz y diferentes tratados internacionales dejan claro que las fuerzas militares son específicas para cometidos de seguridad externa y defensa territorial, y las policiales para seguridad pública, ciudadana, de proximidad o cualquiera que se desarrolle dentro del territorio.

La realidad, sin embargo —reflejada por diferentes indicadores— es de altos índices de violencia, en especial de homicidios, miedo por la acción creciente de maras, preocupación por la ineficiencia policial y, en contraste, alto índice de credibilidad y confianza en las fuerzas militares. El panorama anterior hace que sea fácil incorporar en la decisión política aspectos que avalan el uso de fuerzas militares, a su vez legitimado por una ciudadanía que pide a sus gobernantes mucha más seguridad, la que en ocasiones no es ofrecida por debilidad de la policía o por el desbordamiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Como resultado, el gobernante de turno se encuentra en el dilema de su empleo, pero también con una "oportunidad" para la oferta política, e incluye tal posibilidad en propuestas de gobierno, en especialmente en momento electorales o de competencia por el poder. Lo anterior se ve reforzado en ocasiones por exigencias de sectores productivos, en el sentido de que los altos costos agregados a la inseguridad reper-

34. El H.T.4796 – USA Act of 2018, Disponible en: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796/text. También incluye compromisos y exigencia para el triángulo norte en relación con la migración. Consultado: 24 de abril de 2018.

cuten en la competitividad que puedan tener frente a otros mercados más estables.

Cualquiera que sea la solución que se adopte en cada país, todo indica que a corto plazo los Ejércitos seguirán participando en la seguridad pública. Los gobiernos de turno tienen en cuenta todas las variables y los indicadores citados, y posiblemente alguno más, de manera que la búsqueda del equilibrio entre ellos permita tomar la decisión no solamente más ajustada a Derecho —marco teórico— sino a la realidad de cada país. La explicación de la decisión tomada, de los aspectos contenidos en ella, y del valor otorgado a cada variable, servirán de justificación, dentro del país, en la región y en el ámbito internacional, para analizar y valorar las decisiones políticas.

7. Nuevas amenazas, nuevos marcos legales y nuevas misiones: discusión pendiente que repercutirá en el futuro

Uno de los retos más importantes que afrontan las Fuerzas Armadas, en especial las centroamericanas, es su orientación hacia un sistema de seguridad colectiva más eficiente que adapte su estructura y doctrina a un contexto estratégico distinto al de la Guerra Fría.

A partir de la década de los noventa, los Ejércitos occidentales comenzaron un proceso de modernización/reestructuración, como consecuencia de la consolidación de las democracias, de la desaparición del enemigo tradicional y, especialmente en la zona, del fin de los conflictos armados internos. La economía de libre mercado exigía transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) en los gastos militares, y que se pusiera de manifiesto la eficiencia de la gestión militar. La propia OTAN modificó su concepto estratégico en diversas ocasiones, y pasó de ser una alianza defensiva de corte tradicional a proyectarse hacia nuevos espacios.[35] Esta influencia

35. La OTAN adoptó un nuevo concepto estratégico en 1991 (fecha de la desaparición de la Unión Soviética) y, posteriormente otro en 1999, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de ese año; se adoptan nuevas responsabilidades (tareas) como Seguridad, Consulta, Disuasión y Defensa, Gestión de Crisis y Asociación (*Conflict prevention and crisis management*, *Partnership, cooperation, and dialogue, Enlargement and Arms Control, Disarmament, and Non-Proliferation*, con lo que amplía su

llegó a América Latina y se inició un proceso similar, aunque tardío, con mayor incidencia en el Cono Sur americano que, por ejemplo, en Centroamérica, en ese momento todavía inmersa conflictos armados internos, o recién saliendo de ellos.[36]

Las amenazas tradicionales, entendidas como las que ponían en peligro las fronteras físicas de la nación y movilizaban gran cantidad de efectivos militares para enfrentarlas, cuentan con muy baja probabilidad de que se realicen en el espacio centroamericano. Las que generan preocupación se refieren a lo que se han denominado "nuevas amenazas", y abarcan un amplio abanico de opciones[37] que, teniendo en cuenta su naturaleza, los marcos internacionales, la legislación nacional y, sobre todo, el posible empleo de fuerzas militares, se pueden reducir a las siguientes: terrorismo, crimen organizado (y narcotráfico), grupos armados ilegales y maras, todas ellas de gran impacto en la vida económica, política y social de los países, en especial cuando concurren en determinados espacios geopolíticos, como es el caso regional.

Característica común a casi todas ellas es que no son nuevas. El terrorismo azota a muchos países desde hace tiempo y, aunque sus raíces pueden considerarse diferentes, sus fines y procedimientos son similares.[38] Además, no siempre hay consenso internacional (tampoco regional) sobre la definición de lo que debe ser considerado acto terrorista, y ello impide conformar un marco político-legal conjunto para enfrentar este desafío.

El crimen organizado y la narcoactividad podemos encontrarlos asociados con aquellos sucesos de la década de los veinte consecuencia de la supresión en Estados Unidos de la venta de alcohol,

espacio a esos otros vectores que anuncia en el preámbulo del documento como riesgos nuevos. Posteriormente se adoptó otro en 2005 y el actual, de 19 de noviembre de 2010.

36. En Nicaragua, con el triunfo del sandinismo en 1979. En El Salvador, el 16 de enero de 1992, el gobierno de la República y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) suscriben en Chapultepec, México, los Acuerdos de Paz, y, en Guatemala, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.
37. Declaración sobre Seguridad en las Américas. (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003), OEA/Ser.K/XXXVIII. CES/dec. 1/03 rev. 1 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.
38. MacMillan, J. (2004).

y en las actuaciones de la mafia de principios del siglo pasado, lo que genera un espacio de "inseguridad" discutible,[39] pero sujeto a la necesaria cooperación internacional.[40]

No obstante, es necesario reconocer otras amenazas como emergentes y relativamente nuevas. Nos referimos a la proliferación de grupos armados ilegales y a las maras.[41] Estas últimas asentadas y con fuerte presencia en los países centroamericanos.[42]

En cualquier caso, lo que se deduce es que las nuevas amenazas son multidireccionales[43] y multifacéticas, y que para la resolución de cualquier problema hay un denominador común: la necesidad de colaboración internacional,[44] en especial en lo referente a información (inteligencia), seguimiento, trabajo conjunto, capacitación, intercambio de procedimientos, empleo de nuevas técnicas y, sobre todo, consenso en la forma de actuar. Es decir: es necesaria una política regional y no local, para que no aborde el tema de forma parcial y limitada en el espacio.

Es necesario considerar también la posibilidad de que el desvío de la misión principal de los Ejércitos para que se impliquen en la lucha contra las citadas amenazas sea una geoestrategia de ciertas potencias o grupos de interés destinada a eliminar la capacidad mi-

---

39. Benegas Lynch, A. (2006), *La tragedia de la drogadicción: Una propuesta*, Argentina, Lumière. Propone la no criminalización de las drogas.
40. A. Youngers, C. y E. Rosin (ed.) (2205), *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy*, London, Lynne Rienner Publishers.
41. Al respecto: Rodgers, D.; Muggah R. y C. Stevenson (2009). *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Intervention*. Disponible en: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf . Consultado: 22 de abril de 2018. Un detallado estudio también en: *Maras y pandillas en Centroamérica*.
42. Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70,000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15% de los homicidios se relacionan con las maras). *Crimen y violencia en Centro América* (p. 11).
43. En la Asamblea General de la OEA, celebrada en Barbados en junio de 2002, los cancilleres reconocieron que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales".
44. Ver: Declaración sobre seguridad en las Américas.

litar nacional o la que pudiera conformarse en determinados espacios geopolíticos subcontinentales, de forma que no solo se debilita el Estado-nación, sino también se impide la formación de bloques regionales militares sólidos y se dispersan los esfuerzos conjunto-combinados, lo que genera cierto grado de dependencia externa.[45]

Estas reflexiones, por supuesto, no excluyen otro tipo de amenazas específicas de la zona, como las asociadas a fenómenos naturales: erupciones volcánicas, terremotos y huracanes, y la defensa de los recursos naturales,[46] entre otras, sino se propone que sean abordadas por otras instituciones con la colaboración de las Fuerzas Armadas cuando se sobrepase la capacidad institucional asignada para ello.

Centroamérica necesita conformar un espacio de seguridad propio. Las razones son diversas, pero en lo fundamental por las específicas amenazas, diferentes sustancialmente de las de otras subregiones. Las Fuerzas Armadas pueden ser parte de la solución integral que se debe de buscar para ello, y contar con las capacidades que les permitan, además de llevar a cabo la defensa de la soberanía y la integridad territorial, como misiones tradicionales, acometer la lucha contra:

1. El terrorismo
2. El crimen organizado y el narcotráfico
3. Los grupos armados ilegales
4. Las maras

Todas ellas incluidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

Para ello se requiere un profundo debate nacional y regional sobre la reforma de los asuntos militares y los necesarios cambios legales, salvo que se opte por conformar una fuerza intermedia,

45. La nueva agenda que Estados Unidos ofrece a los ejércitos de la región se centra en el combate al crimen organizado, al narcotráfico, al terrorismo o narcoterrorismo, así como a la defensa de los recursos nacionales. Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina, FLACSO, 2004, p. 76. Después del 11 de septiembre, la cumbre de presidentes de Centroamérica ordena a los ejércitos de la región elaborar un plan antiterrorista, como complemento a la política de los Estados Unidos.

46. Hipótesis de conflicto identificados en la cumbre de Ministros de Defensa (OEA) realizada en Williamsburg en julio de 1995.

cuya reflexión, como se advirtió con anterioridad, no se incluye en este análisis. En cualquier caso, es preciso promover la cooperación interinstitucional de agencias de inteligencia, de policías y entre Ejércitos, de forma que las capacidades específicas a adquirir respondan a necesidades conjuntas y previamente consensuadas. De igual manera, hay que adquirir, entre otras y fundamentalmente, capacidades de detección, localización e interdicción aérea y marítima, algo deficitario en la región.

Los Ejércitos, por su parte, deben analizar el devenir en la composición de las fuerzas militares internacionales. Desde los ochenta los Ejércitos occidentales han tendido a la creación de estructuras conjuntas y organizaciones combinadas, además de estandarización de procedimientos y fomento de la interoperabilidad, y de conformar unidades de fuerzas especiales para intervenir en misiones cada vez más complejas, respuesta de Occidente en décadas pasadas.[47] Será preciso repensar la organización y el despliegue nacional en beneficio de una estructura más ágil y flexible que, además de ser polivalente, pueda incorporarse a unidades multinacionales o conformar una particular centroamericana.

Las fuerzas de tarea para enfrentar las amenazas indicadas requieren ampliar la visión más allá de lo específicamente militar, e incorporar no solo a fuerzas policiales, sino también a fiscales, jueces, especialistas financieros y aquellos otros que sean necesarios para incrementar la capacidad de actuación.[48]

En resumen: hay que repensar el modelo actual y configurar otro que integrará unidades militares:

- Ágiles y versátiles
- Entrenadas para llevar a cabo tareas específicas
- De amplia formación
- Con equipos avanzados más allá de lo tradicional de las fuerzas convencionales
- Adaptadas y entrenadas para operaciones asimétricas

47. Al respecto, se sugiere lectura de R. Rodríguez y J. Jordán (2015).
48. La creación de una fuerza multinacional de seguridad y defensa está en la línea de colaboración que se sugiere. Disponible en: http://www.infodefensa.com/latam/2016/08/31/noticia-triangulo-norte-centroamericano-acuerda-crear-fuerza-trinacional-defensa-seguridad.html. Consultado: 17 de abril de 2018.

- Capaces de operar de manera independiente o de conformar unidades conjunto-combinadas o fuerzas de tareas multidisciplinares
- Capaces de integrarse y operar en unidades multinacionales

A manera de conclusiones

El Triángulo Norte centroamericano es un escenario complejo en que concurren diversas circunstancias ya descritas y mutuamente excluyentes en muchas ocasiones. Los acuerdos de paz separan funciones militares y policiales, al igual que el Tratado Marco de Seguridad Democrática, pero la realidad nacional no siempre permite adaptar esos marcos a la circunstancias del momento. Sin embargo, la confianza en las fuerzas militares suele ser, a la fecha, superior al de las respectivas policías, las cuales, además, se encuentran en proceso de reconfiguración y consolidación. Los altos índices de criminalidad desbordan en la mayoría de los casos la capacidad policial instalada y provocan una alta demanda ciudadana de seguridad que no puede ser respondida por los gobiernos de turno. Por último, hay una competencia de poder en la cual las Fuerzas Armadas no quieren ceder espacios que han controlado históricamente, como, por ejemplo, la inteligencia, ya que les ha supuesto enormes réditos económicos por medio de negocios mayormente ilícitos llevados a cabo desde el poder. En ese complejo escenario se debate el empleo de fuerzas militares en seguridad pública, por lo que se puede concluir:

- Es necesario continuar con el debate de las reformas militares y policiales, a pesar de que recientes conflictos históricos dificultan, en muchas ocasiones, abordar o profundizar en nuevas propuestas.
- Hay que establecer como plataforma conceptual y legal que las Fuerzas Armadas deben cumplir misiones diferentes a las policiales. Las primeras la defensa exterior, y las segundas la seguridad interna. Ello no excluye un modelo de cooperación interinstitucional que debe definirse con precisión y que no puede ser la norma, sino la excepción.
- La actuación de las Fuerzas Armadas para enfrentar las nuevas amenazas debe ser de colaboración con las fuerzas y cuerpos

de seguridad del Estado. Las capacidades militares deben orientarse, primordialmente, a los cometidos constitucionales que, invariablemente, evolucionarán hacia la defensa de la soberanía y la integridad territoriales, así como a la defensa de los intereses nacionales.

- No obstante lo anterior, hay un amplio espacio (incluso específico) de participación militar en el combate al terrorismo, al crimen organizado, a los grupos armados y a las maras. Es necesario precisar en qué consistirá y cómo se integrará en una política regional que permita una cooperación más eficiente.
- Las nuevas amenazas, en especial las maras, el crimen organizado y el terrorismo internacional, exigen colaboración y actuación concurrente y conjunto-combinada. Ello implica una convergencia de esfuerzos nacionales e internacionales en los cuales todas las instituciones del Estado deben participar.
- Otra posibilidad es la conformación de fuerzas intermedias, lo que puede representar una reforma completa en materia de seguridad, si bien la debilidad tanto de los Ejércitos como de las policías, y la carencia de presupuesto y elemento humano dificultarían de momento tal empresa.
- Las organizaciones de seguridad y defensa que puedan conformarse en el ámbito regional deben ser especializadas y no multifacéticas; es decir no incluir aspectos más allá de los específicos de seguridad y defensa, puesto que se corre el riesgo de que la *securitización* termine por desenfocar los problemas de seguridad.
- En definitiva: el nuevo papel de las Fuerzas Armadas pasa por el debate de cómo participar en los retos y desafíos del siglo XXI, lo que significa que no debe estancarse en una discusión única, ni mucho menos centrarse en temas específicos de seguridad pública.
- Es igualmente necesario avanzar más allá del Tratado Marco de Seguridad Democrática, y abrir nuevos espacios regionales de discusión en materia de seguridad y defensa.

Bibliografía

Arévalo de León, B. (2000), *Documento base para la consolidación de la cuestión militar en Guatemala*, proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, Guatemala, flacso, igedep y wsp Internacional.

Benítez Manaut, R. y D. Hernández (2006), "Implicaciones sobre la seguridad de la inmigración ilegal en Centro y Norteamérica", ponencia presentada en la iv Semana Iberoamericana de Seguridad y Defensa: nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa, Madrid.

Bovard, J. (2004), *Terrorismo y tiranía*, Argentina, El Ateneo.

Cardona C. D. (2004), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Argentina, Universidad del Rosario.

Fundación faes (2006), *La otan: Una alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, Madrid.

Gómez Rosa, F. (2010), "La desmilitarización en Centroamérica", en M. Requena, *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo xxi*, t. ii, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, p. 149.

Huntington, S. (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós.

Kalil Mathias, S. y E. Fazio (2004), "Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, pp. 53-81.

McMillan, J. (2004), "Terrorists fall within the 2,000-yerar-old Category of 'Common Enemy of Humankind'", *Strategic Forum*, núm. 212.

Pardo Rueda, R. (2004), *Los derechos humanos y la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo: Una perspectiva latinoamericana*, Fundación Friedrich Naumann.

Rodríguez, R. y J. Jordán (2015), "La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos y su influencia en el resto de países de la otan", *unisci/unisci Journal*, núm. 38.

Sartori, G. (1997), *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

Oungers, C. A. y E. Rosin (ed.) (2005), *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of u.s. Policy*, London, Lynne Rienner Publishers.

Recursos digitales y páginas web (todos consultados en abril 2018)

Cosidó, I. (2003), *Hacia un nuevo orden político. Grupo de estudios estratégicos (gees)*. Disponible en: http://www.gees.org/articulos/hacia-un-nuevo-orden-politico.

Garzón Vergara, J. C. (2004), "La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una

democracia", informe final del concurso: El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115102213/garzon.pdf.

Graf, J. (2006), *La interoperabilidad y su relación con los procesos de modernización y transformación de fuerzas - Incentivos para abordar los cambios*. Disponible en: https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/compoundobject/collection/chdspubs/id/1895/rec/14.

Rojas Aravena, F. y C. Fuentes Saavedra (2004), *Informe regional: Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos*. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/16710-opac.

Suárez Rodrigo, M. S. (2003), *Las instituciones policiales y el rol que cumplen en la seguridad del hemisferio*, monografia para aprovação no Curso Superior de Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa, Fort Lesley J. McNair, Washington. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000231&pid=S0011-52582011000400050045&lng=en.

White Gómez, E. (2004), *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (tmsd)*. Disponible en: http://www.seguridadhemisferica.itam.mx/documentos/ElaineWhite-paper.pdf.

Otras fuentes

Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme, volumen 28/2003.

Anuario Latinoamericano de Defensa.

Atlas comparativo de la defensa en América Latina, resdal.

Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (cfac). Disponible en: https://www.conferenciafac.org/ y http://www.cfac.mil.ni/

Declaración sobre seguridad en las Américas (aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). oea/Ser.K/xxxviii. ces/dec. 1/03 rev. 1.

Documento: oea/Ser.G. CP/csh-667/05, de fecha 18 de febrero de 2005. Comisión de Seguridad Hemisférica de la oea. Resúmenes de recomendaciones para el propuesto plan de acción contra la delincuencia organizada transnacional.

Latinobarómetro. Disponible en: http://www.Latinobarómetro.org/lat.jsp.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (resdal). http://www.resdal.org/

Stockholm International Peace Research Institute (sipri). Disponible en: https://www.sipri.org/.

Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995). Disponible en: http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp.

Parte v
La búsqueda de una solución ajustada a la legalidad

XII. Fuerzas armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de los derechos humanos: Casos de Argentina, Brasil, Chile y México

Adrián S. Gimate-Welsh Hernández[1]
Otto René Cáceres[2]

Introducción

La década de los ochenta constituye el momento pivote de las transiciones de regímenes autoritarios a estadios democráticos en países como Argentina, Chile, Brasil y México, cambios que, por otra parte, se insertan dentro de un proceso global más profundo que conocemos como la sustitución de una economía estadocéntrica a un sistema mundo impulsado por el Consenso de Washington, caracterizado por la liberalización de la economía y por la apertura de las fronteras a fin de instaurar una economía de mercado globalizado.

Los regímenes burocráticos autoritarios (O´Donnell, 1978), que en la década de los setenta encontraron las razones para insertar su proyecto político en la matriz socioeconómica, debilitan al Estado para contener la movilización y la participación ciudadana, pero se enfrentan a la contradicción de la potencialización de una economía de mercado que progresivamente vislumbra la innecesa-

1. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (uam), Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: nugo435512@gmail.com.
2. Integrante del Laboratorio de Análisis Social Estratégico (lase). Correo electrónico: ottorenecaceres@hotmail.com.

ria presencia de un Estado burocrático autoritario en el entorno de la maximización poliárquica (Dahl, 1956).

La política de los Estados burocráticos autoritarios, en efecto, debilita a los sectores populares, pero lleva a que se resientan a sí mismos. El nuevo orden económico requiere una redefinición del Estado en términos no solo socioeconómicos, sino también políticos. En este contexto, los Estados burocráticos autoritarios se ven obligados a tomar acuerdos con las élites políticas cercanas a su proyecto político con los empresarios, con los militares blandos y, por supuesto, con los partidos políticos afines ideológicamente.

Estos son los casos de las transiciones de regímenes autoritarios institucionalizados de los países del Cono Sur y de México que, mediante reformas constitucionales e institucionales, transitan hacia estadios democráticos en la perspectiva poliárquica (Garretón, 1997). Las formas políticas son híbridas, caracterizan a los países, pero tienen un momento fundacional que define a cada país, dadas las diferencias de los autoritarismos. Argentina, Brasil y Chile son los casos típicos de una transición de un gobierno autoritario dictatorial hacia una democracia procedimental, con arreglos constitucionales inhibidores de un auténtico avance democrático, como en el caso de Chile, sus senadores vitalicios y su sistema electoral binominal aprobado en la Constitución pinochetista de 1980; en el caso de México, una transición pactada entre el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional y el partido Acción Nacional durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. La transición brasileña es también un avance democrático pactado entre el régimen autoritario y las fuerzas progresistas: una transición lenta, gradual, negociada (Castro, 2007). Un modelo transicional con tales características avizora una democracia de menor calidad que un modelo de franca derrota del sistema autoritario (Mello, 2014), modelo que en mucho comparte características con Argentina y con México, y menos con Chile, a pesar de las huellas autoritarias de la constitución de 1980 aprobada durante el régimen autoritario de Augusto Pinochet.

En el contexto de la evolución del Estado burocrático autoritario, las Fuerzas Armadas también se transforman en burocracias militares con intereses económicos, políticos y sociales propios (Holman y Fernández, 1988). En el proceso transicional pactado logran cierto grado de autonomía (Zaverucha, 2008), y concesiones

que deberían haber desaparecido con el desarrollo democrático, como en el caso chileno, en el que hay una diferenciación entre la función de las Fuerzas Armadas orientada a la seguridad nacional, y las fuerzas federales policiales encargadas de la seguridad interior y la seguridad pública (Carabineros y Policía de Investigación).

Sin embargo, la autonomía de los sistemas de seguridad, policiales, militares y de investigación criminalística son, en gran medida, factores determinantes de la inseguridad (Sain, 2008): el desgobierno en las instituciones de seguridad del Estado que obliga al Estado a llamar a las Fuerzas Armadas, bajo la presunción de su profesionalismo y su capacitación.

La problemática de la seguridad reside en la injusticia social, en la incapacidad de los tomadores de decisiones de maximizar la democracia representativa, en la falta de diálogo entre el Estado y la sociedad, y en la incapacidad del poder legislativo de asumir la corresponsabilidad que le incumbe como representación nacional de la soberanía ciudadana; reside en el mantenimiento de enclaves autoritarios que no están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas, a la transparencia, a la supervisión y al control de instituciones externas y de la sociedad organizada.

Una muestra fehaciente es la aprobación en México y Brasil de leyes de seguridad que representan un retroceso en las aspiraciones de una democracia de calidad. La inconsistencia jurídica del entramado constitucional es inaceptable; los argumentos tautológicos del articulado de las leyes son inadmisibles, como en caso de la ley de seguridad interior en México.

1. Determinantes histórico-constitucionales en la construcción conceptual de la seguridad

Argentina

Son tres los periodos: 1) la construcción del Estado-nación en el contexto conservador, con miras a la consolidación del Estado aún heterogéneo y de conflictos vecinales con Chile y Brasil. En este escenario, el objetivo es la modernización y la profesionalización

de las FF.AA. En este entorno se aprueba la ley 4031, de Organización del Ejército, en 1901 (Soprano y otros, 2012).

Desde el inicio, las FF.AA. fueron motivo de debate sobre asuntos de política interna y externa. Con respecto a lo primero, el uso de las guardias nacionales con fines sectoriales; respecto de lo segundo, los conflictos con los vecinos. El debate gira en torno a la subordinación de la FF.AA. al ejecutivo por encima de los gobiernos provinciales y con fines electorales.

> El primero de ellos apuntaba directamente al ánimo de la ley, que se centraba en la subordinación de las Guardias Nacionales (GN) al Poder Ejecutivo Nacional, restándole autonomía sobre ellas a las provincias. Se objetó el texto del artículo 47°, que autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) "para disponer la instrucción y concentración de la GN activa de dos o más provincias" y que los gobiernos provinciales debían enviar a los convocados "al lugar que se indique y que mientras dure la movilización" (Soprano, y otros 2012: 3).

El segundo periodo consolida la doctrina de la Defensa Nacional, 1946-1955, en el contexto de la Guerra Fría y de los conflictos regionales. En este ambiente se aprueba la ley 13.234 del 1º de septiembre de 1948. La ley trascendía la conceptualización de la seguridad centrada en las Fuerzas Armadas e incorpora las fuerzas morales y materiales de toda la nación. El concepto de defensa se refuerza con la creación de la secretaría de la Defensa mediante la ley 14.303 de 1954. El tercer periodo se inicia con el retorno de la democracia en la Argentina y con el propósito de romper con dinámicas autoritarias e irrupciones endógenas, lo que obligaba a un consenso de los partidos políticos y a un retraimiento de los militares en la política nacional. El debate de la ley 23.554[3] tuvo como eje la distinción entre defensa y seguridad, un debate que exhibe improntas de la seguridad nacional en la seguridad doméstica o interna. En palabras del parlamentario Balbino Pedro Zubiri, la doctrina de la seguridad interior posibilita que "los fusiles apunten para dentro en vez de apuntar hacia afuera" (Soprano y otros, 2012: 1-17). Aprobada el 13 de abril de 1988, se promulga el 26 de abril del mismo año. La

3. Ley que no tuvo una ley reglamentaria sino hasta el 12 de junio del 2006, con el decreto 727/2006. Con este de definen sus estructuras, los órganos componentes y su funcionamiento.

finalidad de la ley es "garantizar (...) la soberanía e independencia de la Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes" (artículo 2). El artículo 4º advierte de la importancia de la diferencia fundamental entre seguridad nacional y seguridad interior. El artículo 3º del decreto 717 de 2006 igualmente establece la distinción entre la seguridad nacional y la seguridad interior, la primera atribución de las Fuerzas Armadas, la segunda responsabilidad de las fuerzas policiales federales y las fuerzas policiales provinciales.

Sin embargo, la ley de Defensa Nacional no imposibilita que las FF.AA. intervengan en funciones interiores; la ley 24.059 permite su intervención en tres circunstancias: 1) apoyo logístico a las fuerzas de seguridad interior, 2) preservación de la seguridad de las FF.AA., y 3) en casos de excepción en los que las fuerzas de seguridad interior no sean suficientes para enfrentar las amenazas a la seguridad interior y la seguridad pública.

Por su parte, la ley 24.059, de seguridad interior, aprobada el 18 de diciembre de 1991, promulgada el 6 de enero de 1992, tiene como finalidad el resguardo de la libertad, la vida y el patrimonio de sus habitantes, sus derechos y sus garantías, y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal. El artículo 3, sin embargo, prevé la posibilidad de la intervención de las FF.AA. a fin de cumplir con los objetivos del artículo 2. Y en el artículo 5º se señala que la seguridad interior está regulada por las leyes nacionales y provinciales, y mediante convenio con la ley de seguridad interior se establecen acuerdos de acciones conjuntas.

Brasil

"Hoje vivemos um forte drama no campo da Segurança Pública no Brasil, herdado, particularmente, das três ou quatro últimas décadas" (Ricardo Balestreri, 2010).

El debate sobre seguridad como objeto empírico se remonta al periodo de la dictadura de Getulio Vargas en la década de 1930.[4] En

4. Disponible en: https://www.oas.org/dsp/documentos/publicaciones/seg%20pub-%20brasil.pdf. Consultado: 26 de febrero de 2018.

1935 se aprueba la ley de Seguridad Nacional. El contexto militarista, como la influencia de Getulio Vargas, es tal que se extiende a los debates de la seguridad interior y la seguridad pública. En este contexto, la seguridad interna en Brasil mantiene un sesgo autoritario, militarista, en lo conceptual se adhiere a la seguridad nacional, hermenéutica securitaria que se mantiene en el periodo burocrático autoritario de los años 1954-1985. En este periodo se redactan dos leyes de seguridad nacional: 1) decreto 314 de 1967, 2) la ley 7.170 de 1983, que define los delitos contra la seguridad nacional. Persisten las improntas autoritarias después de más de veinticinco años del gobierno de José Sarney en 1985. Las funciones del Ejército están articuladas con las policiales. La Policía Militar es la fuerza policial del Brasil (Zaverucha, 2008).

El 10 de mayo de 2007 se aprueba la ley 11.473, que regula la cooperación entre la unión brasileña y los estados en la preservación del orden público (artículo 1º); se refiere a operaciones conjuntas, transferencias de recursos para la capacitación y actividades en dos direcciones: a) la inteligencia en el ámbito de la seguridad pública, b) la coordinación de acciones y operaciones de seguridad pública.

El artículo 5º establece que la cooperación federal será desempeñada por fuerzas militares de los estados o del Distrito Federal. La constitución de 1988, por su parte, en el artículo 136, del capítulo I, título V "De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas", dice a la letra:

> El Presidente de la República puede, oídos el Consejo de la república y el Congreso de Defensa Nacional, decretar el estado de defensa para preservar o restablecer en breve tiempo, en lugares concretos y determinados, el orden público o la paz social amenazadas por una grave y eminente inestabilidad institucional.

Ello se complementa con el artículo 142:

> El artículo 142 establece que las Fuerzas Armadas "están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes". Pero, ¿cómo es razonablemente posible estar sujeto a algo y garantizarlo al mismo tiempo? De acuerdo con la Constitución, las fuerzas militares tienen la facultad constitucional de garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado de derecho y el orden inter-

> no, cuando en realidad debería ser al revés. En otras palabras, constituyen el bastión del orden y el cumplimiento de las leyes, independientemente de la opinión del presidente, el Congreso o los gobernadores. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas tienen la facultad constitucional y soberana para suspender la validez del ordenamiento jurídico, colocándose legalmente fuera de la ley (Zaverucha, 2008: 137).

Cabe resaltar el uso del término "garantía" de la "ley" y del "orden" en la Constitución de 1988, que es una continuidad de las constituciones de los periodos autoritarios. Este tipo de articulado es, sin duda, una concesión a las Fuerzas Armadas en la fase transicional. Por tanto, la concepción de seguridad no armoniza con una concepción democrática de la seguridad. La militarización de las policías civiles es una expresión más de la militarización de la seguridad.

Sobre la seguridad pública, el artículo 144 establece que, además de ser responsabilidad de la policía federal y las policías civiles, es responsabilidad de las policías militares y de los cuerpos de bomberos militares, ambas subordinadas a los gobiernos de los estados. El vínculo constitucional al Ejército como fuerza auxiliar del Ejército le imprime su carácter militarizado.

El modelo policial militar es una réplica de los batallones del Ejército, regulada por el mismo código penal militar y por el mismo código procesal penal de las FF.AA. (Zaverucha, 2008: 134-136). La policía de inteligencia es parte del sistema de inteligencia del Ejército, a la que tiene que informar de las acciones en los estados. Pero más grave aún, no hay supervisión ni control de parte del órgano legislativo estatal, no obstante que está subordinada al gobierno estatal.

Asimismo, el orden público está a cargo de la Policía Militar mediante acciones de prevención, disuasión o represión; el concepto de "disturbio" tiene un amplio campo semántico, que va desde desastres naturales hasta peligro en los estados y en las instituciones, o amenazas a la población y sus bienes.

Además, la seguridad interior y la seguridad pública son ámbitos de responsabilidad de las fuerzas militares en coordinación con las fuerzas civiles de los estados y de los municipios (artículo 142). Igualmente, la seguridad interior y la seguridad pública devienen un segmento del continuo de la seguridad nacional: es una conceptualización metonímica de la seguridad, el todo por las partes y las partes por el todo. El modelo, la doctrina militar y los pro-

cedimientos descritos establecen enclaves militarizados. Este tipo de enclaves traza una democracia "subminimalista" (Mainwaring, Brinks, Pérez-Liñán , 2001). En suma, la militarización de la seguridad interior y de la seguridad pública está determinada no solo por el entramado constitucional, sino también por la estructura institucional y por los códigos militar penal y por el código procesal penal de las FF.AA.

Chile

Carabineros, conjuntamente con las Fuerzas Armadas, derriban el gobierno constitucionalmente establecido de Salvador Allende en septiembre de 1973. La doctrina militar "la doctrina Schneider", el profesionalismo de las FF.AA. y el carácter constitucionalista de las Fuerzas Armadas se hunden con el golpe de Estado y con la muerte del general Schneider y de Salvador Allende.

> Nuestra doctrina y misión es de respaldo y respeto a la Constitución Política del Estado. De acuerdo con ella, el Congreso es dueño y soberano en el caso mencionado y es misión nuestra hacer que sea respetado en su decisión (general Schneider, Comandante en Jefe del Ejército, 7 de mayo de 1970).

César Mendoza Durán, director de Carabineros y miembro de la Junta Militar, declara: "la tarea fundamental es la despolitización del país...", y la democracia es "chilena, pragmática, auténtica, autoritaria". Este es el escenario policial y militar del 11 de septiembre de 1973. Los organismos de seguridad son organismos de represión de las Fuerzas Armadas o de Carabineros. La conceptualización de la seguridad es la seguridad nacional. En el cumplimiento de este objetivo, el Sistema de Inteligencia Militar (SIM) desempeña una función preponderante; de igual manera, el Sistema de Inteligencia Naval (SIN), así como el Servicio de Inteligencia de Carabineros (SICAR) y el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea (SIFA). Posteriormente, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), creada el 14 de junio de 1974, se une a las actividades de represión bajo el mando del general Manuel Contreras (CEME, 2005).

El decreto 890 del 3 de julio 1975 es una refundición de la ley 12.927 sobre seguridad del Estado chileno, y establece cuáles son los

delitos contra la seguridad nacional y la seguridad exterior. El soporte jurídico del decreto lo constituye el título 1 del libro II del Código Penal, así como el título II del libro III del Código de Justicia Militar.

Artículo 1.

a. Ofensa al sentimiento patrio/independencia política de la nación.
b. Prestar ayuda a potencias extranjeras con el propósito de desconocer el principio de autodeterminación.
c. "Los que para cometer los delitos previstos (...) se asocien en partidos políticos, movimientos o asociaciones".

El artículo 4º tipifica los delitos contra la seguridad interior:

- Incitar, inducir a la subversión del orden público, al derrocamiento del gobierno constituido.
- Incitar o inducir a la indisciplina de las Fuerzas Armadas, Carabineros, Gendarmería o policías.
- propagar o fomentar por escrito o de palabra doctrinas que tiendan a destruir el orden social o la forma republicana y democrática de gobierno.

Los delitos contra la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública, del decreto 890 de 1975 son una muestra diáfana del autoritarismo burocrático de las FF.AA. que tomaron el poder mediante el golpe de Estado contra el presidente Salvador Allende. ¿Qué significa "ofensa al sentimiento patrio?" ¿Por qué constituye un delito asociarse en partidos políticos? ¿Por qué es un delito inducir a la indisciplina de las Fuerzas Armadas? ¿Es acaso la Junta Militar de Augusto Pinochet un gobierno republicano y democrático? Libertad de pensamiento, libertad de expresión y libertad de asociación constituyen delitos, de acuerdo con el decreto 890. Este es el contexto histórico de la conceptualización de la seguridad nacional que engloba a la seguridad interior y la seguridad pública en el régimen autoritario de Pinochet.

Entre las razones del golpe de Estado, se esgrime la razón del "orden público" (general César Mendoza, general de Carabineros).

Diez senadores vitalicios, exmiembros de la Junta Militar, conforman el 21% de los integrantes del senado chileno, cuatro de ellos elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. El senado se convierte en un reducto militar de los integrantes del golpe de Estado.

El exdirector de Carabineros, general Cordero, subraya su función como senador "Voy al senado como carabinero y no como político" (*El País*, 24, diciembre de 1997).

La represión ha sido la constante de Carabineros desde su fundación en abril de 1927, bajo la dictadura del general Carlos Ibáñez del Campo (Ljubetic Vargas, 2008).

¿Cómo transita el concepto de seguridad nacional del régimen autoritario en un régimen democrático como el de Eduardo Frei en su segundo periodo de gobierno? Tal vez el rasgo caracterizador de su gobierno sea la introducción del concepto de seguridad ciudadana que deviene prioridad nacional: delincuencia, consumo de drogas, combate a las drogas, violencia callejera, violencia intrafamiliar, sistema penitenciario, sistema procesal penal, fortalecimiento de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, y participación de la sociedad en las soluciones (Frei, 1994: 100).

En 1994 la delincuencia es el problema número uno en la sociedad. La desconfianza en los sistemas policiales y de justicia es otra agravante de la inseguridad. La transición de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana se cumple en el gobierno de Ricardo Lagos en 2004. Así, véanse los aspectos siguientes, que establecen una ruptura del esquema constitucional previo a la Constitución de 1980:

- Con la aprobación de la Constitución de 1980 se establece una distancia y una diferenciación en las funciones de las FF.AA. y las fuerzas de orden y seguridad pública, lo que, por otra parte, presupone un control recíproco entre ambas fuerzas y una mayor garantía para el poder político (Peña, 2002)
- Mientras que las constituciones previas a 1980 se referían de manera genérica a la fuerza pública, la Constitución de 1980 distingue entre Fuerzas Armadas "Ejército, Armada y fuerza Aérea" y las fuerzas de orden y seguridad pública, estas integradas por Carabineros y Policía de Investigaciones. La función de las primeras es la seguridad nacional y la garantía del orden institucional; las segundas garantizan el orden público, la seguridad interior y protegen el Estado de derecho (artículo 90).
- Dadas las funciones constitucionales de 1980, el carácter de las FF.AA. es apolítico, son cuerpos no deliberantes (artículo 90).
- Las FF.AA. se organizan para la defensa de la nación, son fuerzas para la seguridad nacional, la protección de la población y (artí-

culo 90), función que se distingue de la seguridad interior y de la seguridad pública.

- El modelo de las FF.AA. es mixto, en tanto tiene profesionales de carrera militar y conscriptos que ingresan a las FF.AA. mediante el servicio obligatorio militar.
- En 2002, el presidente Lagos crea el Plan Nacional de Protección Civil que sustituye al Plan Nacional de Emergencia. El cambio semántico del nuevo Plan despoja a las FF.AA. de su función en los casos de desastres naturales, y en su lugar se crean Comités de Protección Civil; es decir, se instaura un apolítica multisectorial de protección civil. Las FF.AA. constituyen un sector más de los comités de protección civil. El giro es la democratización ciudadana en casos de desastres naturales, y con ello se elimina el lugar protagónico que tenían las FF.AA. en los casos de desastres naturales.

En el horizonte del siglo XXI, con el gobierno de Ricardo Lagos y su programa de gobierno 2000-2006, la seguridad ciudadana emerge como eje aglutinante de las estrategias de combate no solo a la delincuencia, sino también a la desigualdad en el marco de la participación comunitaria, municipal, y en la interacción policial y comunitaria en el marco de la modernización, la tecnificación policial y la dignificación de las labores policiales.

México

El concepto de seguridad nacional en México en la década de los setenta y ochenta está ligado a las perspectivas de debilidad o fortalezas del país, según las perspectivas de desarrollo económico del país. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Salinas de Gortari, al igual que el de Miguel de la Madrid, la fortaleza de la seguridad nacional dependía de factores de cooperación y de colaboración exterior (Pineyro, 1994: 756). En este marco, la seguridad nacional se fortalece mediante la cooperación económica internacional y la instauración de gobiernos representativos. Dicho de otra manera, la seguridad nacional depende del desarrollo y de la estabilidad política.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1989-1994, de Salinas de Gortari, la seguridad nacional es "la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno...", hermenéutica que se inscribe en la conceptualización de los intereses nacionales, de los procesos de globalización y de las transiciones democráticas (Curzio, 2007, 2016).

Sin embargo, en las percepciones ciudadanas la seguridad tiene un revestimiento semántico distinto (Ramos, 2005). La conceptualización de la seguridad nacional se concibe como ciudadana, 16.8% en 1998; 38.2% en 2000, y como seguridad pública, 14.5% en 1998 y 20.5% en 2000. Estos indicadores muestran que el contenido semántico es la seguridad ciudadana, la seguridad pública. Es decir, la hermenéutica es ciudadano-céntrica; es una conceptualización multidimensional distinta de la postulada por el gobierno de Carlos Salinas.

No obstante, el eje conceptual aglutinante de la seguridad en los gobernantes priistas es la seguridad nacional, cuyos programas de acción y estrategias convergen en el uso de las fuerzas militares y la cooperación internacional basada en las instituciones de inteligencia de los Estados Unidos (Freeman y Sierra, 2005: 325-372), por una parte; por la otra, la política de la mano dura que se ha propagado en América Latina (Moloeznik, 2012) y la consecuente violación de los derechos humanos.[5]

¿Cuál es el argumento del uso de las FF.AA.? La pérdida del control regional a consecuencia de la penetración de los cárteles en diferentes regiones del Estado mexicano, la multiplicación de los cárteles: el cártel del Golfo (Espino del Castillo, 1998), el cártel de Sinaloa, el cártel de Colima, el cártel de Juárez, el cártel del Milenio o de los Valencia, el cártel de los Díaz Parada, y el aumento de los homicidios intencionales.

El gobierno de Salinas hereda los procesos de desarrollo del narcotráfico de los gobiernos de José López Portillo y de Miguel de la Madrid que, si en un momento sus áreas de influencia se circunscri-

5. En el Foro de Seguridad y Participación Ciudadana en México, realizado en la Cámara de Diputados el 15 de marzo de 2018, se ofrecieron datos de las violaciones de los derechos humanos por las fuerzas armadas y policiales en México. Ver conclusiones de Alfredo Sainez Araiza.

Tabla 1
Hermenéutica de la seguridad en México

Artículo 73 Constitucional Seguridad competencia federal, estatal y municipal Artículo 89 constitucional, fracción VI: Ley de Seguridad Nacional 26/12/2005	Artículo 89 constitucional, fracción VI Facultades del ejecutivo: "preservar la seguridad nacional (...) y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada (...) para la seguridad interior".	Competencia Federal, estatal, municipal. Artículo 21 de la Constitución Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública 02/01/2009 Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional	Ley de Seguridad Interior (*DOF*, 21/12/2017) Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional. Artículo 4, IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior.

Fuente: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

bían a alianzas locales o regionales, estas se extienden a escala nacional e internacional, en particular con los colombianos (Enciso, 2004: 211). Los cárteles se despliegan a lo largo y ancho de la república: Sinaloa, Durango, Jalisco, Tamaulipas, Chihuahua, con figuras como Ernesto Fonseca Carrillo, Rodolfo Carrillo Fuentes, Rafael Caro Quintero, Miguel Ángel Félix Gallardo, Juan García Ábrego. Se constituyen así los cárteles del Golfo, de Sinaloa, de Ciudad Juárez y de Guadalajara.

La conceptualización de la seguridad en términos de seguridad nacional en los gobiernos priistas y panistas se extiende al gobierno de Peña Nieto, en cuyo régimen de gobierno se aprueba la ley de Seguridad Interior.

Pero la gravedad de la ley, además de las confusiones del objeto empírico de la seguridad y de la inconsistencia jurídica del articulado que le da soporte, reside en el artículo 6, que posibilita las acciones de las Fuerzas Armadas sin que haya una declaratoria que justifique sus acciones.

2. Acciones conjuntas FF.AA. o policías federales y estatales-provinciales. Violación de los derechos humanos

Argentina

Como preámbulo a este apartado, conviene hacer algunos comentarios relacionados con la interrogante: ¿Qué entendemos por militarización? Son tres las acepciones: 1) participación física u ocupación de cargos en la administración pública civil por los militares, 2) realización de las doctrinas militares a través de políticas de gobierno, 3) transferencia de los valores castrenses a la administración pública (Mathias, 2004). Estas tres conceptualizaciones, unidas con la posición de Zaverucha en el sentido de que la combinación de la defensa nacional con la de seguridad interna, y las misiones militares en el extranjero, como el caso de las Fuerzas Armadas brasileñas (Pion-Berlín, 2012), devienen mezclas muy peligrosas. En estas circunstancias, en el fondo de estas acciones, dentro y fuera del país, existe, sin duda, algún tipo de negociación

entre el gobierno democrático y las fuerzas castrenses. Este ha sido el caso brasileño.

Para el caso de Argentina se revisa la operación Operativo Cinturón Sur, puesta en marcha mediante el decreto 864/2011 en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. El objetivo era "disminuir los niveles del delito" y aplicar "mano dura". El operativo, que duraría meses, lleva más de seis años. El Operativo, que inicialmente fue de 2,500 policías federales de la Gendarmería y de la Prefectura Naval, las fuerzas militares y federales son desplazados a la ciudad de Buenos Aires como medida de prevención del delito donde la proporción de policías por habitante es muy bajo y los niveles de victimización son muy altos.

La característica del Operativo es la improvisación, la falta de capacitación (Zajac, 2017); es una muestra de la inconsistencia, según la respuesta de uno de los oficiales, "Nosotros acá nos tenemos que ocupar de delitos ordinarios, no del fuero federal, como es nuestra característica" (Zajac, 2017), aunque parte de su labor es el decomiso de drogas en sus operativos en contra del crimen organizado. Muchos de los casos son de violencia intrafamiliar que no concluyen en judicialización: la gendarmería levanta un acta de constancia, con testigos para evitar acusaciones de inacción. Las riñas comunitarias es otro de los casos de intervención de la Gendarmería.

Pero las acciones de la Gendarmería se centran más bien en actividades de prevención mediante acciones de disuasión en los barrios, sustituyendo a las Comisarias y las Unidades de Prevención Barriales. En esta perspectiva, cabe resaltar las encuestas de opinión de los habitantes de estas comunidades de la capital de Buenos Aires, en particular, la zona conocida como Villa Soldati, ubicada en la capital federal de Buenos Aires, donde la sensación de inseguridad es muy alta. La comuna 8, integrada por Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati, muestra los índices más altos de robo con violencia. El 33.7% de los hogares ha sido víctima de algún delito en el año 2006; el 79.8% calificó estos delitos como graves.

Respecto de la evaluación de las Fuerzas Armadas y policiales, el 38.2% las evalúa negativamente. En la pregunta sobre el trato con las fuerzas de seguridad, la respuesta de "maltrato" exhibe las va-

riantes siguientes:[6] el maltrato aumenta en las generaciones de 15 a 19 años (33.8%), 20 a 24 años (40.9%), 35 a 49 (12.2v%), 50-64 (9.9) y 65 y más (2.4%). Este es el panorama de la relación de las Fuerzas Armadas y policiales con la población en la comuna 8 de la capital federal.

El objetivo del Operativo Unidad Cinturón Sur es de prevención y disuasión, pero sobre todo es la desarticulación de las redes de conexión entre el crimen organizado y la Policía Federal en el Gran Buenos Aires. De inmediato, la presencia de la Gendarmería es notoria en villa Soldati (Raspaill, 2012). El relato siguiente es una muestra del estado de ánimo de los habitantes de Soldati:

> ...Me parece que no hay que permitir tantos excesos, o sea, tiene que bajarse la edad de imputabilidad a los 14 años, hoy. Y al pibe lo agarran, que te estoy pegando un tiro, o te maté, o tenés pruebas, si te hacen un juicio y tienen pruebas, ¡Pena de muerte! Y mirá, no estoy exagerando, con que maten a uno dos se van a dejar de joder. Vas a ver cómo la mayoría se compone de la droga... (Entrevista a Mirtha, 65 años, residente del Conjunto Soldati —Raspall, 2012: 141).

Las entrevistas muestran profunda desconfianza hacia las instituciones públicas, por su ineficiencia y por los altos grados de corrupción: agentes, comisarios, jueces. Incluso, las entrevistas dejan ver que, si ahora la Gendarmería puede ser confiable, no lo será en el futuro.

> ...Te digo, ahora se cuidan, porque se aparecen y no andan con vueltas. Vienen, los sacan, los desnudan hasta que le encuentran algo, y yo los felicito. Todos los aplaudimos acá... (Entrevista a Hilda, 55 años, residente del Conjunto Soldati —Raspall, 2012, 141).

La aceptación de la presencia de las fuerzas federales como el rechazo de su presencia aparece en los entrevistados : “Si se llegan a ir, ¿sabés cómo quedamos?, desamparados totalmente”. Es por ello que en el barrio se están recogiendo firmas solicitando la permanencia de la Gendarmería y para requerir al Instituto de Vivienda de la Ciudad que ceda un espacio actualmente abandonado a la entrada del conjunto para que puedan montar una oficina e insta-

6. Encuesta Victimización de la ciudad de Buenos Aires, agosto de 2007.

larse definitivamente". Como contraparte, "Si los pibes se apropian de la plaza es porque nosotros no hacemos nada por acercarnos: el tema es que acá nadie quiere hacer ese tipo de laburo" (entrevista a Carlos, 45 años, residente del Conjunto Soldati).

Vale resaltar que las personas que sienten desconfianza con la Gendarmería temen los excesos policiales.

Brasil

El operativo Complexos do Alemão e da Penha del 28 de noviembre de 2010, definido por Lula da Silva como "fuerza de paz militar", compuesto por dos mil militares, ocupa las favelas del Complejo de Alemão e da Penha en la zona norte de Rio de janeiro. Un batallón tuvo a su cargo el Complejo de Alemão, otro el de Penha, y un tercero se ocupó del entorno de ambas comunidades. A las FF.AA. se unen las policías civiles y militares bajo el mando del Ejército. El relato de un narcotraficante describe el ambiente bélico.

> Fueron momentos dramáticos, de decisiones rápidas y de elección: estábamos rodeados, pero armados con fusiles de guerra, lanzagranadas y cohetes. Teníamos suficiente munición para sostener un largo tiroteo. Pero allí vinieron nuestros parientes, en procesión: "Ustedes van a morir. "Hay mucha gente ahí afuera, Ejército, policía, federales", decían. Hijos y mujeres implorando[7] (Wernek, 2010: 1).

¿Qué detona la Operación Pacificación? El incremento de la violencia en Rio de Janeiro. El gobernador de la provincia solicita ayuda federal con el propósito de garantizar la ley y el orden. El ejecutivo pide a las FF.AA. que desarrollen las acciones en un área establecida y por tiempo determinado para la realización de las operaciones necesarias de la Garantía de la Ley y del Orden (GLO), de acuerdo con el artículo 142 de la Constitución de 1988, que autoriza el uso de las FF.AA. para garantizar los poderes constitucionales y la defensa de la patria. Asimismo, la Ley Complementaria número 97 del 9 de junio de 1999, modificada en 2004 por la Ley Complementaria número

7. Disponible en: https://oglobo.globo.com/rio/ex-traficantes-do-alemao-da-penha-relatam-momentos-antes-da-pacificacao-5531323.

117, así como la Ley Complementaria 136, en su artículo 15, párrafo 2º, que habla de la "actuación" de las FF.AA. en los casos en que se consideren agotados los instrumentos que enumera la Constitución de 1988. Las Operaciones de Pacificación acontecen en ambientes poblados, con la presencia de los medios de comunicación y de los órganos gubernamentales y no gubernamentales. Se asegura así la visibilidad, la transparencia en las operaciones. Varios factores detonan el Operativo Complexos do Alemão e da Penha: 1) Los milicianos que venden seguridad, 2) el índice de desarrollo humano más bajo en Rio de Janeiro y 3) la deserción escolar, entre otros.

El saldo de la Operación Alemão y da Pehna arroja los datos siguientes: 192 personas son detenidas, 96 vehículos incendiados, 34 personas de las favelas muertas, y 900 kilos de droga son encontrados,[8] 40 toneladas de marihuana, 200 kg de cocaína, 34 fusiles de asalto automáticos, y 30 sospechosos detenidos. La ocupación tuvo una duración de diecinueve meses.

¿Cuál fue el resultado del Operativo Alemão y da Penha? En efecto, la región fue pacificada, pero en lo que concierne a las condiciones socioeconómicas, de salud y de educación, estas no han sido satisfechas. Se resuelve la seguridad interior y la seguridad pública, pero no se proporciona solución a la seguridad ciudadana (Cardoso, 2015). El crimen organizado ofrece servicios que el Estado no satisface. En suma, a mayor ausencia del Estado en términos de bienes y servicios, mayor presencia del crimen organizado (Arratia, 2016).

Las operaciones de las fuerzas militares continúan en batallas en otras favelas de Rio de Janeiro, en el contexto del decreto del presidente Michel Temer que mandata que el Ejército asuma el control de la seguridad en Rio de Janeiro (*El Mundo*, 2018; France 24). Así, la seguridad pública es transferida a las fuerzas militares. Más todavía, el interventor de la seguridad en Rio de Janeiro es un militar activo.

De esta suerte, la lógica de los operativos conjuntos podrá resolver a corto plazo la problemática de la inseguridad, pero mientras la presencia del Estado no se haga de manera constante mediante

8. Disponible en: http://www.radio36.com.uy/mensaje/2010/11/m_261110.html. Sitio consultado el 3 de marzo, 2018.

acciones de bienestar humano, las operaciones militarizadas son solo un atenuante fugaz. Las acciones de los actores no estatales tienen implicaciones políticas, pues llenan una enorme grieta que las democracias representativas han incumplido y que los políticos han ignorado por años. Las democracias representativas, para que realmente se maximicen, exigen políticos de calidad, instituciones de calidad y partidos políticos de calidad.

Chile

Chile se distingue de Argentina, Brasil y México en la medida en que no recurre a las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia y el crimen organizado. Estas funciones son desempañadas por las fuerzas policiales: los Carabineros y la Policía de Investigación (PDI). El sistema policial constituye la puerta de acceso al sistema de justicia; es el nexo permanente con la ciudadanía, es el vínculo con las víctimas y los victimarios; tiene presencia a escala federal, estatal, departamental y municipal. Para que cumpla eficazmente, tiene que ser una policía profesional, capacitada, dignificada en sus derechos humanos y sus derechos fundamentales, y que tenga un manejo profesional en la aplicación de los protocolos. Estos requerimientos son igualmente necesarios en los casos de las Fuerzas Armadas en sus funciones de seguridad nacional. Ambos sistemas deben ser absolutamente respetuosos de los derechos humanos y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución de 1980, hay una diferenciación entre la función de la FF.AA. y las fuerzas policiales. A las primeras corresponde la seguridad nacional, a las segundas la seguridad interior y la seguridad pública.

El programa Seguridad para Todos y el Plan Cuadrante del gobierno de Michelle Bachelet, y su articulación en líneas programáticas y en prioridades, son un programa eminentemente preventivo, multisectorial, participativo e innovador en la medida en que instaura una nueva modalidad de gobernanza securitaria en la cual el centro de la política de seguridad es la ciudadanía: un modelo centrado en la seguridad ciudadana iniciado con el gobierno de Ricardo Lagos, continuado por Michelle Bachelet y por Sebastián Piñera en sus respectivos regímenes de gobierno. El eje de la política de seguridad

es el Plan Cuadrante, que al finalizar el gobierno de Piñera cubre el 87.3% de la población (Gimate-Welsh Hernández, 2017: 137).

El Plan Cuadrante se sustenta en las estrategias siguientes: 1) información; 2) participación ciudadana; 3) focalización territorial del delito; 4) Coordinación y cooperación interinstitucional; 5) liderazgo local (capacidad de los alcaldes y los gestores locales).

La definición del Plan Cuadrante es la siguiente:

> El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es un sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes), donde se desarrollan acciones preventivas y de procedimientos en un área cuya vigilancia corresponde a una Unidad de Carabineros. Su sentido general es obtener una mejor eficiencia en el accionar policial y acentuar una relación de trabajo directa con los habitantes de cada cuadrante.

La meta es la generación de información y conocimiento útil para el diseño de estrategias de prevención del delito, e identificar qué factores contribuyen al logro de los objetivos de prevención. El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) es parte de Plan Seguridad para todos 2014-2018, continuidad de las versiones anteriores los siguientes . Los objetivos específicos constituyen la especificación del objetivo general. Estos se desagregan del modo siguiente (Plan Cuadrante, 2012: 5).

- Recursos y procesos (índice de cobertura policial: IDCP); formación, especialización, capacitación, reentrenamiento; georreferenciación, focalización de la actividad criminal, modus operandi; cobertura policial según requerimientos comunitarios; trabajo integrado con la comunidad
- Resultados y productos. Focalización de recursos, aumento del número de detenciones, disminuir tiempo de respuesta
- Impacto. Disminución de la victimización, reducir el temor

De acuerdo con la Matriz de Marco Lógico, la eficiencia de Carabineros es la siguiente en términos del cumplimiento de los objetivos propuestos. Efdetención = $\sum$ detenciones$/\sum$ delitos x 100. Véase los ejemplos de eficacia de detención en tres comunas de un total de 150:

Tabla
Eficacia detenciones. Carabineros de Chile

Comuna	Eficacia 2014 mensual	Meta 2015
Santiago	9.55%	13.82%
Valparaíso	13.22%	13.82%
Viña del Mar	12.84%	13.59%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de resultados de gestión operativa y metas.

En relación con la eficacia de órdenes judiciales, la fórmula es la siguiente:

EfOJ = ∑OJ+ aprehensiones positivas⁄ Total OJ+ aprehensiones X100

Tomando como ejemplo las mismas comunas, tenemos los datos siguientes:

Tabla 3
Eficacia judicial

Comuna	Eficacia 2014 mensual	Meta 2015
Santiago	6.61%	7.21%
Valparaíso	15.51%	16.97%
Viña del Mar	17.84%	18.69%

Fuente: Tabla elaborada con datos del Informe de resultados de gestión operativa y metas.

Respecto del impacto, el Plan Cuadrante de Seguridad Pública (PCSP), que en 2003 cubría el 50% de la población, en 2014 cubre el 85.4%. En este mismo período, la victimización pasó del 43% al 25% en 2014; es decir, hay una disminución de victimización del 18% en once años, lo que corrobora la eficacia institucional de la política de seguridad ciudadana en los gobiernos de la Concertación y de la Reconstrucción.

¿Cuál es la percepción ciudadana sobre la inseguridad? No obstante que los indicadores de percepción de inseguridad han descendido en los últimos nueve años, la percepción de inseguridad de

38.3% es aún alto, de acuerdo con los estándares de la OECD, a pesar de los avances obtenidos desde el gobierno de Lagos al de Piñera.

Los indicadores de confianza en Carabineros es la siguiente: 2006: 61%; 2008: 55%; 2010: 60%; 2012: 45%; 2014: 42%; 2015: 51% (Dammert, 2016). El aumento de la confianza en Carabineros muestra una relación con el incremento de presupuesto que se traduce en un incremento de Carabineros en el gobierno de Michelle Bachelet, lo que implica un mayor Índice de Cobertura Policial (IDCP), lo que lleva a mayores a mayores tasas de detenciones.

México

El discurso oficial de la seguridad se ha centrado en uso de las FF.AA. por sí mismas o en conjunción con el sistema policial ante el aumento de los delitos y las tasas de homicidios. Sin embargo, la violencia y los eventos delictivos suponen más que esto. El Estado no se ha preocupado por atender medidas de tipo preventivo que inhiban al ciudadano de llevar a cabo acciones delictivas o de integrarse a las filas del crimen organizado con el fin de satisfacer sus necesidades económicas, laborales o sanitarias. A esto debe sumarse el control que los grupos del crimen organizado han alcanzado sobre gran parte del territorio, como consecuencia de las condiciones de impunidad y corrupción entre los criminales y las autoridades, que pone en juego la gobernabilidad en diferentes regiones: "la debilidad del Estado pone en serio riesgo la capacidad de gobernar desorganizadamente frente a un enemigo organizado, estructural, obediente y financieramente sólido" (Dammert, 2010).

Ante este panorama, el Estado ha tenido que recurrir a la utilización de las Fuerzas Armadas como estrategia para el combate a los grupos del crimen organizado como única respuesta basada en número de efectivos, capacidad de fuego, disciplina (estructura de mando), infraestructura, aparatos de inteligencia, tácticas para combatir al enemigo (tácticas de guerra) y subordinación al poder ejecutivo (Dammert, 2007).

En la primera mitad del siglo XX, con la toma de posesión de Miguel Alemán Valdés en 1946 como el primer mandatario civil sin antecedentes militares, después del periodo revolucionario, se conforma un pacto cívico-militar en México a partir de dos reglas no

escritas: el presidente tomaría el mando de las fuerzas castrenses, ofrecido por los generales que participaron en el movimiento revolucionario, a cambio del respeto absoluto a la institución castrense, y en correspondencia los militares respetarían el poder civil. Es así que el Ejército mexicano, a diferencia de otros países latinoamericanos, no fue autónomo en relación con el sistema político, por lo que no actuó como factor de inestabilidad, sino se sometió al poder civil y se subordinó al mando del presidente como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (Cencos, 2000). Así, las Fuerzas Armadas, en términos funcionales e institucionales, se convirtieron en una fuente de estabilidad del sistema político mexicano.[9]

La agenda política norteamericana en materia de seguridad de lucha en contra de las drogas es asumida por México ante la presión de Reagan en 1986. Se homologan las políticas de seguridad en ambos países en el marco de la perspectiva nacional. Esta política es continuada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien mantiene la continuidad respecto de la concepción del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, y lleva a cabo acciones de seguridad pública con el apoyo de las Fuerzas Armadas.[10] El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizó por iniciar el proceso de militarización de los cuerpos policiacos para el combate a la delincuencia organizada por medio de la incorporación de efectivos militares a la Policía Federal Preventiva (PFP).

> Las actividades militares de apoyo a la seguridad pública se iniciaron formalmente en 1995, sustituyendo a efectivos policiacos por militares y ubicando a

9. Si bien el ejército mexicano ha apoyado al Estado de manera positiva auxiliando a la población en casos de desastres (Plan DN-III), brindando apoyo para la erradicación de cultivos ilegales, así como el combate a los grupos del crimen organizado, también ha servido como instrumento de contención y represión en contra de la población civil (Tlatelolco, 1968; el Jueves de Corpus, 1971; la entrada de la PFP a la UNAM en 1991; Acteal, 1997; Tlatlaya, 2014, por nombrar las más relevantes), así como el tomar bajo su mando las labores de seguridad pública en amplias zonas del país.
10. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988); en su VI informe de gobierno se reconoce al narcotráfico como un problema de seguridad nacional. "El narcotráfico es un grave problema de carácter internacional. Para combatirlo se requiere, por ello, un vigoroso esfuerzo de alcance mundial. El narcotráfico es cuestión de Estado y de seguridad nacional. Para afrontarlo se ha renovado la legislación en la materia. En su combate participan heroicamente el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, la Procuraduría General de la República y los gobiernos estatales".

> mandos medios y altos en cargos de responsabilidad tanto en las instancias de seguridad pública estatales como en las de procuración de justicia. El Ejército comenzó a actuar en labores de apoyo a policías civiles a partir de la creación de las llamadas Bases de Operaciones Mixtas (Cencos, 2000: 85).

El triunfo del panista Vicente Fox Quesada en la presidencia de la República (2000-2006) ocasiona la pérdida del monopolio del poder político por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), basado en estructuras sociales corporativas y jerarquías verticales autoritarias, lo que producía que los códigos de impunidad y corrupción entre el gobierno y los grupos de la delincuencia organizada, en específico de los cárteles del narcotráfico, se disolvieran sin ser destituidos por otros. El sexenio foxista mantiene una continuidad en la incorporación de efectivos militares en los cuerpos de seguridad pública a través de la Agencia Federal de Investigación (AFI).

Bajo el gobierno del también panista Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se inicia una lucha frontal contra el crimen organizado; catalogándola como "guerra",[11] las Fuerzas Armadas adquirieren un protagonismo aún mayor en las labores securitarias en México. En este contexto se concibe e implementa la puesta en marcha del sistema de información e inteligencia Plataforma México, como instrumento para homologar criterios de organización y funcionamiento policiaco e investigativo, así como para compartir información a través de la utilización del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), con el objetivo de generar productos de inteligencia que incidieran en las estrategias para el combate a la inseguridad y a los grupos del crimen organizado entre las diferentes dependencias securitarias en los tres niveles de gobierno.

11. Las fuerzas armadas han sido concebidas, entrenadas y capacitadas para actuar en condiciones de guerra contra enemigos militares (Plan DNI), actuar en casos de sedición y rebelión en contra de la seguridad interior (Plan DNII), y llevar acciones en caso de desastres (Plan DNIII), no para llevar a cabo labores de seguridad y pública y soportar el peso, la responsabilidad y las consecuencias legales e institucionales que ello representa.

Operativos conjuntos 2006-2008

El 11 de diciembre de 2006 se anuncia el inicio del Operativo Conjunto Michoacán, en el cual "participaron 4,260 soldados, 246 vehículos y 46 aviones, con la misión de detener los flujos del tráfico de estupefacientes y destruir plantaciones ilícitas" (Maya, 2009), teniendo como objetivo que la incursión de las Fuerzas Armadas y la policía federal resolvieran los problemas de inseguridad y violencia que acechaban al estado, consecuencia de la presencia del crimen organizado y su disputa por el territorio (Becerra, 2015).[12]

El 2 de enero de 2007 el gobierno federal lanza el Operativo Conjunto Baja California, también llamado Operativo Tijuana, bajo un esquema similar al implementado en Michoacán, y envía 2,620 integrantes del Ejército, 162 de la Secretaría de Marina, 514 de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Policía Federal Preventiva, con el objetivo de intercambiar información en tiempo real, ejecutar órdenes de aprehensión y reaprehensión, identificar el *modus operandi* y las estructuras criminales, y evitar la violencia y la comisión de delitos (Merlos y González, 2007) y cerrar las rutas del narcotráfico, así como la instalación de retenes en puntos estratégicos de la ciudad (Maya, 2009: 76).

En enero de 2007 el gobierno anuncia el Operativo Conjunto Guerrero, igualmente con el objetivo de combatir el tráfico de drogas centrando su atención en Acapulco y las regiones de la Costa Grande y Tierra Caliente; para ello destinó 7,600 elementos de la Armada, Defensa, Fuerza Aérea y Policía Federal Preventiva.

El 7 de enero el gobierno implementa el Operativo Sierra Madre, el llamado Triángulo Dorado (Chihuahua, Durango y Sinaloa), al que se enviaron 9,054 elementos para realizar acciones conjuntas para el combate al narcotráfico.

12. El Operativo Conjunto Michoacán marcó un punto de inflexión, tanto en la administración del presidente Calderón como en la totalidad de su estrategia. Los operativos conjuntos se convirtieron en una de las principales respuestas ante los estallidos de violencia en los estados desde ese momento. Estos operativos se utilizaron como medida reactiva y de mediano plazo para "contener" la violencia del crimen organizado en estados como Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Durango y Coahuila.

Al año siguiente, el 27 marzo de 2008, se anuncia la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua (también llamado Operación Conjunta Juárez), contra la delincuencia organizada y el narcotráfico. En este participan 2,026 militares, 425 agentes federales y ministerios públicos del fuero federal.[13] Cabe apuntar que este operativo se caracteriza por realizar patrullajes militares en las calles, así como por ser el primero en sustituir al titular de la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez por un mando militar (Topete, 2008).

Tabla 4

Tasas de homicidios en los estados con Operativos conjuntos

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes y homicidios dolosos registrados entre las agencias del ministerio público en las entidades federativas en México objeto de la implementación de operativos conjuntos de seguridad, periodo 2006-2008						
	Tasa de homicidios			**Homicidios dolosos**		
Estados	**2006**	**2007**	**2008**	**2006**	**2007**	**2008**
Baja California	14.79	11.56	33.35	483	511	853
Chihuahua	18.10	14.37	76.31	593	617	1,414
Durango	11.04	9.56	26.03	112	250	430
Guerrero	25.31	21.37	30.01	837	800	951
Michoacán	24.25	13.66	15.69	674	527	565
Sinaloa	18.04	13.47	29.57	602	741	1156
Nivel Nacional	9.89	8.04	12.77	11,594	10,291	12,577

Fuente: Elaboración propia con datos de Héctor Hernández Bringas y José Narro Robles (2010), "El homicidio en México 2000-2008", México, UNAM. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009.

De acuerdo con el cuadro, la tasa de homicidios es elevada, así como el número de homicidios dolosos, lo cual responde a un incremento en la violencia como consecuencia del combate frontal

13. Agencia Notimex (2008), "Anuncian Operativo Conjunto Chihuahua", 27 de marzo. Disponible en: http://web.archive.org/web/20141021013334/http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/717671.html.

basado en una estrategia de guerra contra el crimen organizado. Sin embargo, la tendencia en ambos casos muestra dos aspectos dignos de subrayar. La primera es una disminución en cuanto a la tasa de homicidios de 2006 a 2007, que corresponde a la transición de poderes y el primer año del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, con un repunte significativo de 2007 a 2008, como el primer y segundo año en que se implementan los operativos conjuntos. La segunda corresponde al número de homicidios dolosos registrados ante las agencias del ministerio público, la cual aumenta año tras año como consecuencia de la violencia relacionada con la delincuencia organizada en el país a partir de la declaración de guerra del presidente Calderón y la implementación de los operativos conjuntos.

A partir de los operativos conjuntos podemos advertir dos fallas en la estrategia. Por un lado, se diluyó el factor sorpresa a partir del anuncio del combate frontal contra los grupos criminales por parte del gobierno, que pudo haber actuado a favor de los cuerpos encargados de la seguridad, lo que provocó que las organizaciones criminales estuvieran preparadas para el asedio.[14] En segundo lugar, la capacidad de combate por parte del gobierno disminuyó a medida que se multiplicaron las entidades objeto de los operativos conjuntos en el país. En este escenario, las violaciones de los derechos humanos constituyen una constante, consecuencia de la falta de homologación interinstitucional, lo que lleva a un descrédito de las instituciones encargadas de la seguridad. De acuerdo con la información recabada por Human Rights Watch, en sus informes correspondientes a 2012 y 2018, las Fuerzas Armadas en México cometieron graves violaciones de los derechos humanos, como ejecuciones, torturas, y desapariciones forzadas, entre otros.

De acuerdo con los documentos revisados:

> Una de las principales razones por las cuales persisten los abusos por parte de militares es que la mayoría de los soldados que cometen violaciones de

14. El 25 de mayo de 2010 el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, admite que en el combate al crimen organizado el gobierno federal se equivocó al no conocer el nivel de infiltración que la delincuencia tenía en algunas instituciones y al no medir la reacción de narcos en los enfrentamientos. José Gerardo Mejía (2010), "Reconocen errores en lucha antinarco", *El Universal*, 25 de mayo. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html.

> derechos humanos casi nunca responden por sus actos ante la justicia. Estos casos continúan siendo investigados y juzgados en la jurisdicción militar, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido pronunciamientos que sostienen que los abusos militares deben ser investigados en la jurisdicción penal ordinaria (HRW, 2012, 58).

La presencia de las Fuerzas Armadas, a pesar de contar con experiencia y reconocimiento por parte de la ciudadanía,[15] no ha significado la disminución de la violencia sino, por el contrario, el aumento de la inseguridad y la violación de los derechos humanos.

La participación de las Fuerzas Armadas ha llevado a un debate acerca de lo que implica la seguridad pública y la seguridad interior y a proponer leyes acerca de la participación del Ejército en el ejercicio de estas labores. Es el caso de la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.[16] Así, la participación de las Fuerzas Armadas busca recuperar la presencia del Estado ahí donde se ha perdido o se ha visto minada por el control de grupos criminales. Si bien podemos entender o aceptar la intervención de las Fuerzas Armadas basadas en razones de excepcionalidad, como sucede en Argentina,[17] esta no ha arrojado los resultados esperados debido a diversas causas, tales como: estrategias y tácticas operacionales mal implementadas, prolongación indefinida de su acción, asunción de tareas que no corresponden a su desempeño y violación de los derechos humanos, entre otras.[18]

---

15. El Informe Latinobarómetro 2017 muestra que las Fuerzas Armadas tienen un grado de confianza en México del 51%, mientras que en la policía es del 21%. La ENVIPE 2017 muestra un nivel de confianza en la Marina del 88% y del Ejército del 84.8%, mientras que para la Policía Federal, PGR, Policía Estatal y Policía Municipal es de 66.5%, 58.6%, 56.4% y 51.2% respectivamente.Corporación Latinobarómetro (2017), "Informe 2017", p. 23. Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf; Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (2017), p. 16. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf.
16. Un análisis de esta será presentado en otra publicación.
17. Ver decreto 864/2011, inciso 3.
18. Las administraciones de Fox, Calderón y Peña Nieto comparten como característica en común integrar dentro del concepto de seguridad nacional prácticamente la totalidad de los problemas securitarios que aquejan al país, lo que no permite considerar la multidimensionalidad del concepto. No contar con estos instrumentos ha llevado a

Tabla 5
Violaciones de los derechos humanos

Violaciones de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y de seguridad 2006-2017			
2006-2012			
Argentina	Brasil	Chile	México
En 2003 se reabrieron casos importantes de violaciones de derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar (1976-1983), luego de que el Congreso anulara la ley de "Punto Final" de 1986, que provocó la interrupción de los juicios de esta naturaleza, y la ley de "Obediencia Debida" de 1987, que otorgó inmunidad en estos casos a todos los miembros de las Fuerzas Armadas, excepto a aquellos con cargos de mando. En marzo de 2011, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N.º 1 condenó a un general del Ejército a la pena de prisión perpetua y aplicó penas de 20 a 25 años de cárcel a otros tres agentes por homicidio, tortura y privación ilegítima de la libertad de personas que fueron detenidas durante la década de 1970 en un centro clandestino en la ciudad de Buenos Aires	Brasil ha otorgado indemnizaciones por más de US$ 1,000 millones a más de 12,000 víctimas de abusos cometidos por agentes del Estado durante la dictadura militar que tuvo lugar entre 1964 y 1985. El 26 de octubre de 2011, el Congreso aprobó una ley por la cual se creó una comisión de la verdad encargada de "examinar y esclarecer" violaciones de derechos humanos cometidas entre 1946 y 1988. En 2009, el estado de Rio de Janeiro implementó un Sistema de Control de Objetivos y Resultados, por el cual se otorga a la policía compensaciones económicas cuando se alcanzan los objetivos de reducción de delitos. Estos objetivos fueron reformulados en enero de 2011 y se incluyeron homicidios cometidos por policías.	La mayoría de los casos documentados de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas ocurridos durante el régimen militar (1973-1990) ya han sido juzgados o están siendo investigados por la justicia. Los jueces continúan condenando a exmilitares en relación con estos delitos. Tras las recomendaciones formuladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 2005 contra Chile en el caso Palamara, el gobierno de Piñera presentó una propuesta legislativa —sancionada por el Congreso en septiembre de 2010— que puso fin a la competencia de los tribunales militares sobre civiles. A fines de mayo de 2011 se habían concluido o estaban en curso 1,446 investigaciones judiciales de violaciones de derechos humanos cometidas durante el gobierno militar, y 245 exagentes del servicio de seguridad habían recibido condenas definitivas.	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México ha publicado informes detallados sobre casi 90 casos desde 2007, en los cuales determinó que miembros del Ejército habían cometido graves violaciones de derechos humanos, y ha recibido denuncias adicionales de casi 5,800 violaciones de derechos humanos ocurridas entre 2007 y octubre de 2011. La Procuraduría General de Justicia Militar inició 3,671 investigaciones sobre violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del Ejército contra civiles entre 2007 y junio de 2011. Solamente quince soldados fueron condenados durante ese período. En noviembre de 2011, otros catorce miembros del Ejército fueron condenados en otra causa.

Violaciones de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y de seguridad 2006-2017			
2012-2017			
Hasta noviembre de 2017, según el Ministerio Público, había 2,971 personas imputadas, 818 condenadas y 99 absueltas en relación con delitos presuntamente cometidos durante el último gobierno militar argentino. Persisten en el país graves casos de abusos policiales. En ocasiones, miembros de las fuerzas de seguridad hacen un uso excesivo de la fuerza contra manifestantes, a pesar del compromiso expresado en 2011 por las autoridades de al menos diecinueve de las veintitrés provincias de Argentina de asegurar que las medidas de fuerza se apliquen con proporcionalidad.	Los abusos policiales, incluidas las ejecuciones extrajudiciales, contribuyen a agravar el ciclo de violencia, lo cual perjudica la seguridad pública y pone en riesgo la vida de policías. En 2016 murieron asesinados en Brasil 437 policías, que en su gran mayoría se encontraban fuera de servicio. Policías, tanto de servicio como fuera de servicio, mataron a 4,224 personas en 2016, aproximadamente un 26% más que en 2015. Desde 2012, los fiscales federales han acusado a más de 40 exmilitares y otros agentes de la dictadura en relación con asesinatos, secuestros y otras graves violaciones de derechos humanos. Los tribunales inferiores desestimaron la mayoría de las causas y la Corte Suprema puso dos en suspenso, mientras reconsidera la validez de la ley de amnistía.	En la justicia continúa el juzgamiento de responsables de violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen militar. En 2011 y 2012, las marchas de estudiantes que exigían reformas educativas terminaron en enfrentamientos violentos en los que la policía resultó herida y se destruyeron propiedades públicas y privadas. Los Carabineros (policías uniformados) utilizaron fuerza excesiva contra los manifestantes, incluido el uso indebido de armas antidisturbios no letales, como gases lacrimógenos y balas de goma, arrestos arbitrarios y malos tratos a los detenidos. En 2017, los tribunales condenaron o acusaron a exmilitares y actores estatales en tres de los crímenes más aberrantes de la dictadura de Augusto Pinochet (de 1973 a 1990). A fines de 2016, los casos de crímenes cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y carabineros contra civiles pasaron de la jurisdicción militar a la justicia penal ordinaria.	Desde 2006, y hasta julio de 2016, la CNDH había recibido casi 10,000 denuncias de abusos cometidos por miembros del Ejército, incluidas más de 2,000 durante el gobierno del presidente Peña Nieto. Determinó que hubo más de cien casos de violaciones serias de derechos humanos cometidas por militares. En mayo de 2016, a través de disposiciones incluidas en un nuevo Código Militar de Procedimientos Penales y en reformas al Código de Justicia Militar, se otorgaron amplias facultades a fiscales y jueces militares para allanar viviendas y edificios públicos e intervenir telecomunicaciones privadas, sin una orden judicial emitida por la justicia penal ordinaria. En noviembre de 2017, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Seguridad Interior, que autoriza la intervención militar en las actividades de seguridad pública internas —como la obtención de datos de inteligencia— sin prever medidas concretas para mejorar la rendición de cuentas.

Fuente: Human Rights Watch (2012), *Informe mundial 2012*", New York, pp. 1-26, 57-63. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/wr2012spwebwcover-1.pdf; Human Rights Watch (2012), *Informe mundial 2018*, New York. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2018.

Las acciones del Estado en contra de la delincuencia organizada generaron altos niveles de violencia com consecuencia de haberse calificado como "guerra" la lucha contra los cárteles del narcotráfico. Sin embargo, era una lucha que no podía esperar a una recomposición del entramado institucional securitario de gran calado, que lleva tiempo y voluntad política para realizarla. Las omisiones, componendas y negociaciones del mismo Estado contra los grupos del crimen organizado en el pasado dieron pie al desarrollo de las acciones que llevan a cabo en el presente. Con este presupuesto, se debió haber actuado bajo criterios de coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno a través de planes, acuerdos y políticas públicas orientadas a un mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país que atacaran el problema en sus causas de fondo, e implementar estrategias de prevención, lo que supone realizar diagnósticos de fondo, y no centrar las tácticas en acciones reactivas por parte de los aparatos de seguridad nacional del Estado.

Conclusiones

¿Qué puede concluirse de la actuación protagónica de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia y el crimen organizado en Argentina, Brasil y México? ¿Puede ser el modelo chileno de seguridad un paradigma a seguir? ¿Se resuelve acaso la problemática de la seguridad con la intervención de las fuerzas militares? ¿Disminuyen los delitos y los homicidios en Argentina, Brasil y México? Las tasas de 23 en 2007 y de 27 por cada cien mil en Brasil muestran la ineficacia del uso de las Fuerzas Armadas. El panorama mexicano no es diferente; las tasas 22.9 en 2010 y de 23.8 en 2012 por cada cien mil revelan la ineficiencia de las operaciones conjuntas de las FF.AA. y de los sistemas policiales. En el caso argentino, la tasa de homicidios en 2005 fue de 7.37, mientras que en 2014 fue de 7.51 por cada 100 mil habitantes. En Chile, la tasa de homicidios en 2007 es 3.74, en 2012, 2.5 y en 2014, 3.59.

que, en aras del resguardo a la seguridad nacional, se le otorgue un margen amplio de discrecionalidad a la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

Hemos advertido la gravedad de las violaciones de los derechos humanos de acuerdo con los informes de Human Rights Watch cometidas en las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas y los sistemas policiales en cuatro países en acciones en comunidades, barrios y favelas. Más todavía, con la aprobación de la ley 13.491/2017, en Brasil, las violaciones de derechos cometidas por personal militar contra civiles, y los asesinatos consumados o en grado de tentativa, son juzgados por la justicia militar, que viola el derecho a un juicio justo, con lo que la certeza jurídica se reduce al mínimo.

Para concluir, se presenta a continuación la tabla 5, que reseña las violaciones de los derechos humanos en Argentina, Brasil, Chile y México.

El uso de las Fuerzas Armadas en coordinación con las fuerzas policiales no resuelve el problema de la inseguridad, las tasas de homicidios no disminuyen. La solución es efímera, no se resuelve de fondo. La ausencia del Estado en las zonas marginales al desarrollo y bienestar humano —barrios, favelas, cinturones de miseria— es una de las causas sustantivas de la presencia de los grupos delictivos; la militarización de la seguridad no es la solución. Sus resultados están a la vista en México, en Brasil y en Argentina. El caso chileno, por su parte, surge como una alternativa a la problemática de la seguridad: un sistema policial eficaz, eficiente, cercano a la comunidad, transparente, que rinde cuentas. Las bajas tasas de homicidios son muestra fehaciente, como lo son los altos niveles de confianza ciudadana.

Bibliografía

Arratia, Esteban (2016), *UPP´s y la pacificación de las favelas en Rio. Lecciones para Chile*, Cuaderno de Trabajo 09, Centro de Estudios Estratégicos, ANEPE.

Bachelet Michelle (2014), *Seguridad para todos 2014-2017*, Subsecretaría de Prevención del delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Becerra, Lorena y Mariana Meza (2015), "Fracasos en la estrategia de seguridad", *CIDAC*, septiembre, p. 13.

Carvhalio, Fabiano de Lima (2003), *Política de seguridad pública en Brasil*, IEEE. ES, Ministerio de la Defensa.

Cardoso, Marcos Paulo (2015), *Las operaciones de pacificación: la experiencia brasileña en el Complexo do Alemão e da Penha*, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerza Armadas.

Castro, H. C. O. (2007), "Cultura política, democracia e hegemonia na América Latina", en R. S. González, *Perspectivas sobre participac ¸ ão e democracia no Brasil*, Ijuí, Editora Unijuí, pp. 29-54.

CENCOS (2000), *Global Exchange*, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social.

CEME (2005), *Centro de Estudios Miguel Enríquez*, Archivo de Chile Historia Político Social-Movimiento Popular. Disponible en: http://www.archivo-chile.com/Dictadura_militar/org_repre/DMorgrepre0003.pdf.

Curzio, Leonardo (2007), *La seguridad nacional en México*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, CISAN.

——— (2016), *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM. Disponible en: http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02_04.pdf. Consultado: 1º de marzo de 2018.

Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory,* cap. 3, The University of Chicago Press.

Dammert, Lucía (2007), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina,* FLACSO Ecuador, p. 119.

Dammert, Lucía (2010), *Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia,* p. 10. Disponible en: https://www.academia.edu/2401047/Violencia_crimen_e_inseguridad.

Enciso, Froylan (2004), *Drogas, narcotráfico y política en México. Protocolo de hipocresía (1969-2000)*, México, CIDE.

France 24 (2018), Disponible en: http://www.france24.com/es/20180217-michel-temer-intervencion-militar-rio.

Freeman, Laurie y Jorge Luis Sierra (2005), "México, la trampa de la militarización", en Coleta Youngers y Eileen Rosin (coord.), *Drogas y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Biblios.

Garretón, Manuel Antonio (1997), "Revisando las transiciones en América Latina", *Nueva Sociedad*, 248, marzo-abril.

Gimate-Welsh Hernández, Adrián S. (2017), *Seguridad. Chile, Argentina, Uruguay. Hacia la seguridad ciudadana y la seguridad pública. 1990-2015*, Biblioteca Nueva/ Universidad Autónoma Metropolitana.

Global Exchange (2000), Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), México, pp. 16-17.

El Mundo (2018), Disponible en: http://www.elmundo.es/internacional/2018/02/16/5a87011ce5fdea73298b4636.html.

Hernández Bringas, Héctor y José Narro Robles (2010), *El homicidio en México 2000-2008*, México, UNAM. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-4252010000100009.

Holman, Otto y A. A. Fernández Gilberto (1988), *Clases sociales, crisis del régimen autoritario y transición democrática: los casos de Brasil y España*, Congreso Internacional de Americanistas, 8 de julio, Amsterdam.

Human Rights Watch (2012), *Informe mundial 2012*, New York, pp. 57-62. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/wr2012spwebwcover-1.pdf.

——— (2018), *Informe Mundial 2018*, New York. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310.

Lagos, Ricardo (1999), *Programa de gobierno Ricardo Lagos. 2000-2006. Para crecer con igualdad*. Disponible en: https://es.scribd.com/document/350441373/Programa-de-Gobierno-Ricardo-Lagos-2000-2006. Consultado: 28 de febrero de 2018.

Lei 11.473 (2007), Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001, Presidencia da República.

Libro Blanco (1973), *Cambio de gobierno en Chile 11 de septiembre*, Santiago de Chile, Cochrane.

Ljubetic Vargas, Ivan (2008), *Así se preparó la massacre de la Salitera*. Disponible en: http://www.luisemiliorecabarren.cl/?q=node/1275.

Madrid Miguel de la (2012), *Informes presidenciales*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección de servicios de investigación y análisis.

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks, Aníbal Pérez-Liñán (2001), "Classifying Political Regimes in Latin America. 1945-1999", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, num. 1.

Mathias, Suzeley Kalil (2004), *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*, São Paulo: UNESP.

Maya Solís, Brisa (2009), "Las consecuencias silenciosas de la política de seguridad pública en México", *El Cotidiano*, núm. 153, enero-febrero, México, UAM Azcapotzalco, p. 75.

Mello Souza, Bruno (2014), *Transiciones a la democracia em Brasil y Argentina: la importancia de examinar sus impactos en la opinión pública*. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Paper_Iberoamerica_Mello_Souza.pdf.

Merlos, Andrea y María de la Luz González (2007), "Amplían a Tijuana operativo antinarco", *El Universal*, 3 de enero, México. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/397825.html.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2013), *Legislación de la República Argentina sobre el uso de la fuerza y empleo de armas de fuego*, Dirección de Desarrollo Profesional.

Moloeznik, Marcos Pablo (2012), "La militarización de la seguridad ciudadana. Urvio", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* núm. 12, entrevista de Jenny Pontón Ceballos.

O´Donnell, Guillermo (1978), *Apuntes para una teoría del Estado*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

OEA (2011), *Seguridad pública. Brasil,* Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub-%20Brasil.pdf.

Piñeyro, José Luis (1994), "La seguridad nacional de México con Ernesto Zedillo", *Foro Internacional*, núm. 166, El Colegio de México.

Pion-Berlin, David (2012), "Cumprimento de missões militares na América Latina", *Varia Historia*, 28 (48), julio-diciembre, pp. 627-643.

Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2012), Centro Nacional de perfeccionamiento y capacitación. Carabineros de Chile.

Peña Torres, Marisol (2002), "Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de reforma constitucional", *Lus et Praxis*, 8, (1),

Ramos, José María (2005), *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México. Hacia un marco conceptual*, El Colegio de la Frontera.

Raspall, Tomás (2012), "El plan Unidad Cinturón Sur. Impactos de una nueva política de seguridad en un gran conjunto urbano de la ciudad de Buenos Aires", *INVI*, vol. 27, núm. 74. doi 10.4067/S0718-83582012000100004.

Salinas de Gortari, Carlos (1989), "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo. Disponible en: http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf.

Soprano, Germán; Guembe, María Laura; Laleff, L. y Ricardo (2012), "Debates legislativos y leyes sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas: un análisis comparado en tres periodos de la historia política argentina. 1895-1916, 1946-1955, 1983-2001", VII Jornadas de Sociología de la UNLP.

Topete, José Ernesto (2008), "Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policíaco", *El Mexicano*, 19 de mayo, OEM. Disponible en: http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm.

Wernek, Antonio (2010), "Extraficantes de Alemaõ e da Penha relatam momentos antes da pacificação", *O Globo*, 26 de noviembre.

Zajac, Joaquín (2017), *La Gendarmería Nacional argentina en los barrios del sur de la capital argentina de Buenos Aires, La Plata y Quilmes*.

Zaverucha, Jorge (2008), "La militarización de la seguridad pública en Brasil", *Nueva Sociedad*, 213.

Sitios consultados

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2274/ev.2274.pdf. Consultado: 24 de febrero de 2018.

http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/org_repre/DMorgrepre0003.pdf. Consultado: 27 de febrero de 2018.

https://www.google.com.mx/search?ei=IiSWWsDPIMa4jwP28bb4Dg&q=Carabineros+de+Chile+en+el+gobierno+de+Pinochet&oq=Carabineros+de+Chile+en+el+gobierno+de+Pinochet&gs_l=psy-ab.3...2956.2956.0.4771.1.1.0.0.0.0.152.152.0j1.1.0....0...1.1.64.psy-ab..0.0.0....0.5LpqFEOb1R0. Consultado: 27 de febrero de 2018.

https://elpais.com/diario/1997/12/24/internacional/882918007_850215.html. Consultado: 27 de febrero de 2018.

http://www.asis.org.mx/_pdf/memorias/antecedentes-y-perspectivas-del-nuevo%20-gobierno.pdf. Consultado: 1º de marzo de 2018.

XIII. Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro: Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade

Eduardo Bittencourt Cavalcanti[1]

Introdução - O cenário fático de excepcional beleza e seus contrastes

A cidade do Rio de Janeiro (RJ) se destaca pelas suas paisagens de excepcional beleza cênica. Tem na montanha e na água os regentes de sua geografia exuberante. O relevo carioca está filiado ao sistema da Serra do Mar, recoberto pela maior floresta urbana da Mata Atlântica.[2]

É caracterizado por contrastes marcantes, montanhas e mar, florestas e praias, paredões rochosos subindo abruptamente de baixadas extensas, formando um quadro paisagístico de rara beleza que tornou o Rio mundialmente conhecido como a Cidade Maravilhosa.[3]

Ainda inserido no conjunto de contrastes marcantes, esse cenário exuberante possui uma população que experimenta níveis crescentes de violência, que colocam a ordem pública em situação de grave comprometimento, culminando com a intervenção federal na

---

1. Oficial de Gabinete do Comandante do Exército do Brasil. Correo electrónico: celbittencourt@gabcmt.eb.mil.br. Os comentários do autor constituem sua opinião pessoal e profissional, e não representam a posição oficial do Governo da República Federativa de Brasil nem de seu Ministério de Defesa ou Exército.

2. Carioca é o gentílico do município do Rio de Janeiro, capital do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

3. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Características Geográficas.

segurança pública do estado do Rio de Janeiro (RJ), aprovada por meio do Decreto Legislativo número 10/2018[4].

Para pôr termo a essa circunstância crítica, há emprego das Forças Armadas em operações de repressão a grupos de criminosos organizados que dominam áreas da cidade do Rio de Janeiro, notadamente nos assentamentos subnormais, que são denominados como favelas, configurados por terrenos montanhosos e vielas de difícil acesso.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, o inchaço populacional, a ausência do Estado e a conseqüente falta de políticas públicas, tornaram as favelas os principais centros do narcotráfico na cidade do Rio de Janeiro, o que tornou essas áreas ainda mais violentas.

Intensificou-se cada vez mais a atuação das Forças Armadas em operações de recuperação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, diante do esgotamento dos instrumentos a isso previstos na Constituição Federal.[5] Com isso, o Exército, principalmente, passou a desenvolver as ações de policiamento, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal das Polícias Militares, observados os mesmos termos e limites impostos a elas pelo ordenamento jurídico.[6]

Ocorre que, neste cenário de maior gravidade do comprometimento da ordem pública, as próprias polícias, há muito, não utilizam somente técnicas e táticas policiais. Suas unidades especializadas têm formação operacional inerente às Forças Armadas e, desde a criação, mantém essa concepção, por meio de intercâmbios com o Exército, no Comando de Operações Especiais, e com a Marinha, no Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais, como exemplos.

Os policiais não adentram em muitas áreas do RJ como "força policial convencional", mas sim como força típica de exército regular para conquistar território dominado por grupos armados, atuando com técnicas irregulares de confronto.

---

4. Brasil, *Diário Oficial da União*, núm. 35-A, de 21 de fevereiro de 2018.
5. Brasil, Constituição Federal, Artigo 144.
6. Brasil, Decreto número 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Artigo 3º.

A dinâmica dos atores do tráfico se modificou, tornando impositiva a adequação do armamento, do equipamento, das viaturas e do uniforme para fazer frente a esses fatores. Para ilustrar esta afirmação, a Polícia no Rio de Janeiro utiliza armas autorizadas pelo Exército brasileiro, correspondentes à dotação de tropas preparadas para conflitos armados, como pistolas 9×19mm, *Parabellum*, fuzis e metralhadoras de calibre 7.62×51 mm, NATO.[7]

Em termos de letalidade criminosa, a análise da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) aponta para mais de 3,200 mortes de policiais nos últimos 23 anos. Em 2017 foram 134 óbitos, incluindo todas as patentes, de soldado a coronel.[8] São taxas que, proporcionalmente, superam os militares tombados na Força Expedicionária Brasileira ou nos Estados Unidos da América, durante a Guerra do Golfo, comparando o número de baixas dentro do efetivo empenhado nesses conflitos armados internacionais.

O RJ é o estado da Federação com maior número de agentes de segurança pública mortos em confronto ou não. É uma verdadeira constatação de espécie de "genocídio policial".[9]

Em se tratando da população carioca de forma geral, há outro recorde quando os índices apurados chegam a mais de 30 homicídios dolosos por cem mil habitantes, segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017*.[10]

Esses índices são distribuídos de maneira bem desigual pela cidade. Por volta da metade das ocorrências de crimes violentos concentra-se em alguns poucos bairros do interior da Região Metropolitana do estado, que inclui a capital, a Baixada Fluminense e a Grande Niterói.

---

7. ArmaLite's, AR-10A4, Rifles Help Rio's Elite Police Force Keep the Peace, Tactical Life Gun Magazine, *Gun News and Gun Reviews*. Disponível em: https://www.tactical-life.com/firearms/rios-elite-ar-10a4-armalite-rifles/.
8. Portal G1, *PMs Mortos no RJ*. Disponível em http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2017/pms-mortos-no-rj. Acesso: 27 de março de 2018.
9. PMERJ, *Taxas de baixas da PMERJ entre 1994 e 2016 e forças militares em guerra*. Disponível em: http://www.pmerj.rj.gov.br/analise-da-vitimizacao-do-policial. Acesso: 27 de março de 2018.
10. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso: 27 de março de 2018.

São poucas localidades que concentram a elevada intensidade de violência. Segundo o levantamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV), as comunidades dos morros do Chapadão e da Pedreira estão na área mais violenta da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, afastada das praias.

As áreas que mais acumularam registros de condenação por crimes de tráfico de drogas estão na Zona Oeste e Norte.[11]

É certeza que existe um enfoque midiático, que tem efeitos na percepção de insegurança dos cidadãos cariocas. O Rio de Janeiro é o principal destino turístico do Brasil, com as praias mais famosas, incluindo Copacabana, e onde está a sede da maior rede de televisão brasileira e segunda maior do mundo, assistida por mais de cem milhões de pessoas diariamente, no Brasil ou no exterior.[12]

Esses fatores tornam a violência urbana no RJ mais visível.

Ainda que com essa oportuna ponderação, a situação tem seu sensível agravamento, tanto que a realidade acarretou na decretação da intervenção federal no estado, com emprego de tropas federais, para findar o grave comprometimento da ordem pública.

Com a sucinta contextualização deste panorama no RJ, de beldades naturais e ao mesmo tempo calamitoso, os pontos fulcrais desta abordagem passam a ser evidenciados sob a ótica da necessidade da adequada identificação do *marco legal aplicável* ao emprego das tropas federais no Rio de Janeiro.

1. O cenário fático e a identificação do tipo de conflito para definição do marco legal aplicável

A legitimidade das operações militares é um dos centros de gravidade das Forças Armadas. Essa premissa está relacionada à estrita observância dos marcos legais consolidados, às virtudes tipicamente militares e aos preceitos éticos institucionais. Portanto, *inti-*

11. Fundação Getulio Vargas (2015), Diretoria de Análise de Políticas Públicas, *Os deslocamentos do crime*, Rio de Janeiro.
12. Portal Rede Globo. Disponível em: https://redeglobo.globo.com/novidades/noticia/globo-celebra-alcance-de-mais-de-100-milhoes-de-pessoas-por-dia.ghtml. Acesso: 27 de março de 2018.

mamente ligados à preservação da dignidade humana, como indica a Constituição Federal do Brasil.

A regulação do uso seletivo da força exige operar sempre nos limites da lei, permitindo a ação eficaz para o cumprimento da missão constitucional e a conquista de parâmetros de confiança da opinião pública. O apoio da população às ações empreendidas pelo Exército brasileiro, sob os contornos da ética profissional militar, faz parte do êxito operacional para se alcançar o "estado final desejado".

Portanto, mister a identificação desse marco legal aplicável, com os princípios e leis de regência para a especificidade de emprego da Marinha, Exército e Força Aérea atuarem no esgotamento dos órgãos de segurança pública, quando os níveis de violência armada superarem a capacidade dos órgãos originariamente destinados a essa atribuição constitucional.

A realidade do Rio de Janeiro impõe a identificação de poderosas organizações criminosas[13] (ORCRIM) robustamente armadas, hierarquizadas, voltadas principalmente para o narcotráfico, e de milícias constituídas por agentes da repressão, que se instalaram nas comunidades, justamente para afugentar criminosos, e que acabaram por converterem-se em grupos privados da segurança pública, atuando com brutalidade e dominação territorial, às vezes maiores que as dos narcotraficantes.

Sob a égide das operações de garantia da lei e da ordem (GLO), as Forças Armadas atuaram contra as ORCRIM do narcotráfico, no complexo da Penha e do Alemão, desenvolvendo a *Operação Arcanjo*, com atuação de tropas do Exército na ordem de 8,764 militares, no período de dezembro de 2010 a junho de 2012.

Os registros indicam que no período aconteceram 63,489 patrulhas a pé e 48,142 motorizadas ou mecanizadas, e mais dezenas de voos de reconhecimento.[14]

---

13. Brasil. Lei número 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.
14. Ministério da Defesa. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/noticias/93-trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim. Acesso: 8 de maio 2018.

Durante a Operação Arcanjo foram mobilizados, em um só momento, até 3,300 militares. A Força de Pacificação fez uso intensivo de viaturas blindadas para o patrulhamento da área. A Força Aérea Brasileira (FAB) realizou o transporte de pessoal, equipamentos e material de diversas regiões do país para atender às necessidades operacionais da tropa.

A FAB também colocou em atividade o seu Sistema Aéreo Remotamente Tripulado (SARP), que empregou drones.

Em certas ocasiões foram utilizadas até 300 viaturas em apoio às missões.

Por sua vez, a *Operação São Francisco*, desencadeada no Complexo de Favelas da Maré, por catorze meses, entre 2014 e 2015, com 500 homens do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha e 2,000 do Exército Brasileiro, realizou 606 reconhecimentos em vias de acesso às comunidades e a montagem de 4,172 postos de bloqueio.

Segundo os dados da Chefia de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Ministério da Defesa, até 24 de junho de 2015 as tropas federais realizaram a prisão de 553 adultos e a apreensão de 254 menores de idade. Além disso, foram feitas 550 apreensões de drogas, 58 de armas e 3,884 munições recolhidas.

Houve, ainda, a apreensão de 60 veículos, 89 motos e outros 436 materiais diversos.

Foram lavrados 106 autos de prisões em flagrante e realizadas outras 121 prisões por cometimento de crime militar.[15]

Em termos de atividade de polícia judiciária militar nesse ambiente, há de se ponderar se as investigações por meio de Inquérito Policial Militar (IPM), com oitiva de ofendidos, inquirição de testemunhas, prova pericial, busca e apreensão e outras previstas na legislação processual, têm se mostrado viáveis ou eficazes, diante da realidade desses locais dominados pelo tráfico.

As ORCRIM são baseadas nas comunidades e se homiziam justamente se aproveitando das peculiaridades do espaço geográfico de acesso proibido aos cidadãos que pretendem circular livremente.

15. Ministério da Defesa. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje. Acesso: 8 maio de 2018.

As favelas são territórios dominados pela resistência articulada pelo narcotráfico, espaços afastados de mecanismos de democracia e de ordem pública, nos quais as maiores vítimas são aqueles próprios habitantes que não integram os grupos à margem da lei.

A lei do silêncio que impera nesses ambientes, a lei do tráfico que impõe sua própria pena de morte e o aperfeiçoamento constante das ORCRIM obstam a persecução investigatória.

As ações episódicas desenvolvidas com violência extrema, típicas dos grupos armados hostis que dominam territórios cariocas —estruturalmente ordenados e caracterizados pela divisão de tarefas— contra as Forças Armadas e órgãos de segurança pública, podem suscitar a existência de conflito armado *stricto senso*, que disparam o uso do *Decreto número 42.121, de 21 de agosto de 1957*, com a aplicação elástica do artigo 3º, comum às Convenções de Genebra de 1949.

A existência *de fato* do conflito armado não internacional (CANI) não significa obrigatoriamente a falência de um Estado-nação. Ao contrário, quando há forças armadas estatais preparadas e atuando com superioridade de meios e métodos, *sob a égide da lei corretamente aplicável*, indica que o aparelhamento para a defesa da soberania está funcionando, para que o avanço da gravidade seja efetivamente contido.

Repisa-se: atuando *sob a égide da lei corretamente aplicável*! Mas que lei é essa?

Quando *de fato* o cenário operacional atinge níveis que a polícia não consegue conter por insuficiência de meios, faz com que a repressão estatal utilize níveis de força semelhantes às operações militares para conquista e ataques a localidades, com progressão sistemática e intensidade típicas de combate.

Essas ações estão regidas pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados (DIDA),[16] internalizados no ordenamento jurídico bra-

16. O Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) é um conjunto de regras e normas surgidas de um ramo específico do Direito Internacional Público, também chamado de Direito Internacional Humanitário (DIH). Destina-se a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito, segundo a definição de Christophe Swinarski em *Introdução*

sileiro como norma de uso cogente, como é o caso do mencionado Decreto número 42.121, de 21 de agosto de 1957.

A atual Constituição brasileira estabelece, no seu artículo 5º, §2º, que "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Como afirma Tarciso dal Maso Jardim em *Compatibilidade do aparato jurídico brasileiro com o direito internacional humanitário*, esse dispositivo recepciona os tratados de direitos humanos e de direito internacional humanitário, e pode elevá-los ao nível constitucional, distinguindo esses tipos de tratado dos demais.[17]

De acordo com a atual orientação do Supremo Tribunal Federal (STF), há de se distinguir entre os tratados aprovados pelo rito do artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, dotados de valor jurídico equivalente ao das emendas constitucionais, dos demais tratados, aprovados pelo Congresso Nacional, por maioria simples e antes da entrada em vigor da emenda constitucional 45, de 2004.

Todavia, a despeito das diferenças entre as duas espécies de tratados, o elo comum entre os dois é que, o simples fato de prevalecerem, por força da sua superior hierarquia e do caminho trilhado pelo próprio STF, sobre a normativa legal interna, garante-lhes a condição de parâmetro do controle de convencionalidade.

Portanto é cristalino o entendimento de que *o Direito Internacional dos Conflitos Armados compõe o bloco de constitucionalidade brasileiro*, dentro do conjunto de normas que funcionam como parâmetro para aferição de constitucionalidade das demais normas que integram o ordenamento jurídico.

Nesse contexto, insere-se o decreto número 42.121, de 21 de agosto de 1957, que "promulga as convenções concluídas em Gene-

ao Direito Internacional Humanitário, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Brasília, 1996.

17. Jardim, Tarciso dal Maso (2001), *Compatibilidade do aparato jurídico brasileiro com o direito internacional humanitário*, Brasília.

bra, a 12 de agosto de 1949", nas quais consta o artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra.[18]

Trata-se de executoriedade do ato internacional que, por incorporação legislativa, passa a *vincular e a obrigar* no plano do direito positivo interno. Ou seja, é uma norma constante do ordenamento jurídico brasileiro, em plena eficácia e obrigatoriedade de observância.

É importante ressaltar que o reconhecimento de conflito armado e a consequente aplicação do artigo 3º Comum *não alteram o estatuto jurídico das Partes no conflito*. Significa assegurar que *os integrantes dos grupos armados seguem sendo criminosos*, não têm legitimidade para confrontar as forças estatais, ainda que de fato o façam, e estão sujeitos aos rigores da lei penal pátria.

Não há que se falar em conferir poder de legitimidade para grupos armados combaterem contra as forças estatais. Nesse cenário, o

18. *Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra*, assim denomina-se porque está igualmente contido na I, II, III e IV Convenção de Genebra, todas de 1949, *in verbis*: "No caso de conflito armado que não apresente um caráter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada a aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:
1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das Forças Armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.
Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:
a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
b) A tomada de reféns;
c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.
2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.
Um organismo humanitário imparcial, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito.
As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.
A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito".

Estado continua sendo o exclusivo detentor do monopólio do uso coercitivo da força.

Merece destacar que o Direito Internacional dos Conflitos Armados (*jus in bellum*) é o direito que rege a maneira como o conflito armado *de fato* é conduzido, visando a limitar meios e métodos, independentemente da justificativa ou os motivos que levaram às hostilidades.

No reconhecimento de conflito armado *stricto senso* importa reiterar, uma vez mais, que os grupos armados que confrontam o Estado, atacando as forças armadas, seguem sendo ilegítimos. *Seu status de criminosos segue inalterado*, permanecem jurisdicionados pelo direito penal interno e passam a ser jurisdicionados, também, pelas normas restritivas e repressivas do Direito dos Conflitos Armados. Assim está previsto no artigo 3º Comum *in fine*: "A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito".

Na correta aplicação do Direito inerente aos conflitos armados, os criminosos dos grupos armados que têm "participação direta nas hostilidades" (PDH) deixam de ser considerados civis, perdem a condição de pessoas protegidas e se convertem em *objetivo militar legítimo* para as Forças Armadas. Isso representa que, mediante sua identificação positiva, *podem ser atacados em estrito cumprimento do dever legal*, pois sua neutralização ou destruição confere uma vantagem direta e concreta às operações militares necessárias para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

O significado de participação direta das hostilidades é entendido quando se cumprem os seguintes requisitos, acumulativamente:[19]

19. ICRC (2009), *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Geneva. *In order to qualify as direct participation in hostilities, a specific act must meet the following cumulative criteria:*
1. The act must be likely to adversely affect the military operations or military capacity of a party to an armed conflict or, alternatively, to inflict death, injury, or destruction on persons or objects protected against direct attack (threshold of harm), and
2. There must be a direct causal link between the act and the harm likely to result either from that act, or from a coordinated military operation of which that act constitutes an integral part (direct causation), and
3. The act must be specifically designed to directly cause the required threshold of harm in support of a party to the conflict and to the detriment of another (belligerent nexus).

1. Deve haver probabilidade de que o ato tenha efeitos adversos sobre as operações militares ou sobre a capacidade militar de uma parte no conflito armado, ou que cause a morte, ferimento ou destruição às pessoas ou bens protegidos contra ataques diretos —*nível de dano*.
2. Deve haver um nexo causal direto entre o ato e o dano que provavelmente resultará desse ato, ou da operação militar coordenada da qual esse ato é parte integrante —*causalidade direta*.
3. O ato deve ser especificamente projetado para causar diretamente o nível exigido de dano em apoio a uma parte no conflito e em detrimento de outro *nexo beligerante*.

Enquanto durar essa participação direta nas hostilidades, uma pessoa pode ser objeto de ataque direto, como está configurado no artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 e em outros dispositivos aplicáveis, obviamente, considerando os princípios do Direito Internacional dos Conflitos Armados, como distinção, necessidade militar, limitação, proporcionalidade e humanidade.

Há de se ter a distinção entre as pessoas civis protegidas e aquelas que têm PDH, visando a atender ao princípio da proporcionalidade e afastar a incidência de danos colaterais injustificáveis.

Nessa circunstância de conflito armado, inexiste a obrigação de as tropas proferirem verbalização para a detenção dos criminosos que ameaçam a população e os próprios militares, com o terror revestido de odiosidade, usando armas de poder destrutivo superior à dotação das polícias.

O uso seletivo da força letal passa a ser permitido em *estrito cumprimento do dever legal*, sendo aceitável como excludente de antijuridicidade.[20]

Rechaçando afirmações sensacionalistas, essa condição não se trata de "permissão para matar". Muito ao contrário, é medida criteriosa e restritiva, contudo *adequadamente harmônica*, para fazer face aos grupos armados que utilizam armamento de uso restrito, obtido

20. Brasil. Decreto-Lei número 1001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar, Art. 42.

por meio do tráfico internacional, e proporcionar segurança jurídica para os agentes que atuam na defesa do Estado e sua população.

As violações às normas do regramento humanitário cometidas pelas tropas federais também serão objeto de persecução penal, o que faz os comandantes terem dever de precaução, exigível em qualquer modalidade de conflito armado, na forma do artigo 57^F, do Protocolo Adicional I de 1977, às Convenções de Genebra de 1949, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do decreto número 849, de 25 de junho de 1993 - *Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável aos Conflitos Armados*.

Na tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) número 352, de 2017, que propõe a alteração do Código Penal, para presumir a legítima defesa quando o agente de segurança pública mata ou lesiona quem porta ilegal e ostensivamente arma de fogo de uso restrito, verifica-se o seu relatório legislativo proposto no seguinte sentido:[21]

> Nos últimos seis anos da guerra civil síria, 350,000 (trezentos e cinquenta mil) civis foram vitimados, segundo estimativas internacionais. Um país que está sendo disputado por terroristas, guerrilheiros e ditadores, sofrendo bombardeios das duas maiores potências internacionais.
>
> No mesmo período, o Brasil alcançou os mesmos 350,000 mortos nesta *guerra fratricida* que alguns teimam em negar. É hora de encararmos a realidade de frente!
>
> O crime organizado brasileiro —com ramificações internacionais— está cada dia mais forte, armado e audacioso. Este fortalecimento do inimigo se reflete nos desfiles diários de facções criminosas com seus fuzis à luz do dia, oprimindo o povo trabalhador e achincalhando o Estado. Mais importante, se traduzem vidas perdidas diariamente por bravos policiais civis e militares. Apenas entre 2015 e 2016 foram 821 (oitocentos e vinte e um) policiais mortos em confronto.
>
> Porém, *os corajosos policiais brasileiros estão de mãos atadas*, sem poder defender a sociedade ou a si mesmos. Hoje o agente da lei que abre fogo contra um marginal ilegalmente armado —durante uma operação policial, ainda

21. Brasil, Senado Federal, PLS 352/2017. Autoria: Senador José Medeiros (MT). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130958.

> que este demonstre claramente sua hostilidade— será investigado, possivelmente afastado e corre risco de ser condenado, veja só, até mesmo por homicídio. Um completo e inaceitável absurdo (original sem grifos).

A proposta legislativa da legítima defesa "presumida" perquire o aperfeiçoamento do atual regramento jurídico, visando a fortalecer as polícias na luta contra o crime organizado. Nada obstante, cabe considerar que a sua promulgação estará sujeita à insegurança decorrente de interpretações divergentes de juízes e tribunais, até se obter uma manifestação conclusiva do Supremo Tribunal Federal, a respeito de dúvida suscitada sobre a sua inconstitucionalidade.

Cada situação fática poderá ensejar a construção de teses divergentes quanto à legalidade da atuação dos agentes em legítima defesa "presumida", como intentam o PLS 352/2017 e outros com indexação semelhante, ensejando *persecutio criminis* para verificar se o agente violou a norma penal incriminadora e se foram utilizados os meios necessários "com moderação".

Nesse caso, observa-se *diferença crucial* em relação ao estrito cumprimento do dever legal, pois, na legítima defesa de seu direito ou de outrem, o agente precisa ter somente —e tão somente— o *animus defendendi* no momento da ação, além dos elementos objetivos —perigo atual ou iminente, defender direito próprio ou de outrem, uso de meios moderados, agressão injusta, etcétera.

O estrito cumprimento do dever legal, definido por Fernando Capez como sendo a causa de exclusão da ilicitude que consiste na realização de um fato típico, por força do desempenho de uma obrigação imposta por lei, nos exatos limites dessa obrigação, exige que o agente tenha consciência de que age sob essa causa de justificação.[22]

O dever legal é uma obrigação imposta por lei no sentido lato, que significa que a atuação do agente foi lastreada no exercício de uma obrigação derivada de regramento normativo ou comando judicial.

Os casos de estrito cumprimento de dever legal merecem ser analisados quando da verificação da tipicidade penal, sob a ótica da *tipicidade conglobante antinormativa*, como propõem Zaffaroni

22. Capez, Fernando (2017), *Curso de Direito penal* – Parte geral, vol. 1, 20ª ed., São Paulo, Saraiva.

e Pierangeli (2016), que entendem que isso evita que coexistam dentro do ordenamento jurídico uma norma que ordena que se faça uma coisa, enquanto outra norma proíbe essa mesma conduta. Em outras palavras, deve-se buscar evitar que condutas impostas pelo ordenamento jurídico sejam consideradas típicas pelo próprio ordenamento jurídico, tornando este mais harmônico.[23]

Amoldando-se à teoria da tipicidade conglobante, o Direito dos Conflitos Armados contido no ordenamento jurídico brasileiro *impõe* a sua aplicação e a ação enérgica de uso da força letal *no estrito cumprimento do dever legal*, quando o cenário fático demonstra que os níveis de violência ultrapassam os inerentes a meros distúrbios ou tensões internas.

Esse é o contorno de legalidade desejável ao operador das Forças Armadas atuando nos confrontos com grupos armados hostis, como se poderia inferir no caso do Rio de Janeiro, para exercer seu mandato com a força que é necessária para desarmar os narcotraficantes.

Assim, no caso de conflito armado, analisando a suposta alegação de antinormatividade da conduta de uso da força letal fora dos casos de legítima defesa, verifica-se a presença de outra norma no ordenamento jurídico, cujo comando obriga o operador a dirigir o ataque aos objetivos militares legítimos, observados os princípios norteadores do regramento humanitário.

O grave comprometimento da ordem pública protagonizado pela insurgência criminal do Rio de Janeiro enseja a possibilidade de *disparar a aplicação do decreto número 42.121, de 21 de agosto de 1957*, especificamente o *artigo 3º comum*, como norma do Direito dos Conflitos Armados, diante da violência dos grupos organizados contra o Estado, suas instituições e sua população.

Conhecer o artigo 3º comum e adotá-lo é uma questão de mitigar a assimetria imposta pelos grupos armados hostis, cada vez mais organizados e dotados de armamento de uso restrito, às vezes superiores aos das polícias.

A respeito da assimetria, cabe referenciar o apropriado estudo de Visacro (2009), no sentido de que, em vez da confrontação mili-

23. Zaffaroni, Eugenio Raúl e José Henrique Pierangeli (2016), *Manual de Direito penal brasileiro* – Parte geral, *Tipicidade conglobante como corretivo da tipicidade legal*, São Paulo, Revista dos Tribunais.

tar formal, o mundo vem assistindo a um conjunto de "guerras irregulares", incluindo os conflitos assimétricos em geral. Na sua concepção, a onipresença da mídia, o assédio de organizações humanitárias e a influência da opinião pública sobre a tomada de decisões políticas e militares têm caracterizado um cenário onde exércitos nacionais permanentes, com orçamentos dispendiosos e moderna tecnologia, parecem ineficazes e antiquados.

Há centros urbanos superpovoados, em que o Estado vem se defrontando com ameaças difusas e complexas, as quais não consegue extinguir. A guerra no século XXI tem assumido, de fato, a feição do combate irregular.[24]

É uma cognição que vem se alastrando diante dos operadores das forças de segurança e dos operadores do Direito, com poder jurisdicional sobre a matéria, tempo e local.

A ocupação do Complexo da Maré foi considerada um conflito moderno. *Uma guerra irregular, sem fronteiras, com inimigo difuso, contra organizações criminosas de alta periculosidade, verdadeiros grupos armados*,[25] que praticaram atentados contra a vida de civis e militares, com armas de uso restrito, incluindo a morte de um cabo do Exército.[26]

Em decisão de 19 de abril de 2017, do eminente juiz presidente do III Tribunal do Júri - 3ª Vara Criminal da Comarca da Capital, no Rio de Janeiro, nota-se a evidente percepção do judiciário quanto à existência do confronto assimétrico no cenário carioca, quando o magistrado e o representante do Ministério Público descrevem como *situação de guerra* o terreno das operações em que agentes do Estado cumprem seu múnus, consignado *in verbis*:[27]

---

24. Visacro, Alessandro (2009), *Guerra irregular*, Rio de Janeiro, Contexto.
25. Ministério da Defesa. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje. Acesso: 8 de maio de 2018.
26. Brasil, Superior Tribunal Militar. Morte de cabo do Exército no Complexo da Maré é crime militar. Disponível em: https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/3760-assassinato-de-cabo-do-exercito-no-complexo-da-mare-e-crime-militar. Acesso: 8 de maio de 2018.
27. Brasil, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Ação Penal de Competência do Júri Processo número 0076306-12.2017.8.19.0001. Juiz: Dr. Alexandre Abrahão Dias Teixeira. Presidente III Tribunal do Júri. Decisão, 19 de abril de 2017.

...Da prisão preventiva – desnecessidade: O Ministério Público, em larga manifestação pontuou o seguinte:

(...)

Pois bem, verifica-se que os trágicos fatos em tela ocorreram em situação de *confronto armado*, ou, pelo menos, contra vítimas que estavam na posse de armas de fogo, inclusive, uma delas de grosso calibre. O palco dos fatos retrata local dominado por organização criminosa que explora o tráfico ilícito de entorpecentes, composta por *numerosos integrantes fortemente armados, sempre prontos e estimulados para o combate, notadamente extermínio de policiais*.

(...)

Ademais, *não se pode ignorar a situação de "guerra" enfrentada diariamente* por policiais, pelos moradores das comunidades, trabalhadores, enfim, a situação trágica de exacerbada violência que toda a sociedade fluminense vem enfrentando, a qual, notoriamente, vem resultando na morte de muitos inocentes, inclusive de policiais, os quais vêm sendo covardemente exterminados pela mera qualificação profissional que ostentam.

Certo é, porém, que *mesmo na guerra há regras que devem ser observadas*. Moradores das comunidades, trabalhadores, enfim, a situação trágica de exacerbada violência que toda a sociedade fluminense vem enfrentando, a qual, notoriamente, vem resultando na morte de muitos inocentes, inclusive de policiais, os quais vêm sendo covardemente exterminados pela mera qualificação profissional que ostentam. *Poucos atentam para a gravidade desta situação*. É a proteção da sociedade que está sendo caçada e assassinada. Certo é, porém, que *mesmo na guerra há regras que devem ser observadas*.

(...)

A sociedade, estou consciente, está desestruturada pela *guerra assimétrica*[2] *enfrentada nesta ex-cidade maravilhosa*. O cidadão, no final, pretende tão somente viver em paz e merece pelos altos preços que paga em todos os sentidos.

Apesar deste caos todo, as regras legais e constitucionais devem ser seguidas e justamente nelas encontro repouso para prolatar a decisão devida, ainda que desta decisão surjam levianas conjecturas (original sem grifos).

A multiplicação dos grupos armados hostis à margem da lei, como verdadeiras forças não estatais, providas de meios de fazer da violência impetuosa o instrumento para viabilizar suas pretensões criminosas, avança na direção do colapso dos serviços do Estado e despontam em conflito assimétrico.[28]

No Rio de Janeiro, visualiza-se que a assimetria entre as forças estatais e os ameaçadores da ordem interna se dá pelas diferentes

28. "*Guerra assimétrica: Adaptação para o êxito militar*" (2007), *Padeceme*, núm. 15, (2. quadrim.), Rio de Janeiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

formas de confrontação, em sua concepção e desenvolvimento, revestidas de *intensa violência cinética*.

No sítio Internet da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a análise da vitimização policial classifica que o cenário do RJ é de *guerra de causa socioeconômica, irregular, de 4ª geração, assimétrica, de guerrilha, psicológica e local*.[29] Como exemplos extremos, a chance de ser ferido ou morto na condição de policial militar no RJ é muito superior à condição de militar na Guerra do Golfo Pérsico (Kuwait), ou na Guerra da Coréia ou na Guerra do Vietnã.[30]

O desequilíbrio também tem sua vertente na vontade. A adaptação é crítica para o êxito militar, uma vez que a guerra, assimétrica ou não, trata com a incerteza. Fazer mudanças em técnicas e procedimentos, para que sejam eficazes em toda a força, exige experimentação, treinamento e disseminação. Essas ações são partes da natureza adaptável do conflito, que *têm de ser regido sob a norma adequada*, que ultrapasse paradigmas.

Subjugar as ameaças contemporâneas do *mundo real* no Rio de Janeiro exige a adequação dos sistemas decisórios, tanto na parte operacional das forças repressoras, quanto nas estruturas de suporte às operações, incluindo robustecimento de ações integradas de investigação e inteligência —o que está ocorrendo com a intervenção federal—, bem como a conscientização do Ministério Público, do Judiciário e outras funções essenciais à justiça, quanto à multiplicação de letalidade da insurgência criminal dos grupos armados hostis, que importam em *ajustamento do marco legal aplicável*.

Nessa atuação híbrida de vários atores, os profissionais escolhidos para representarem suas agências estatais necessitam estar na sintonia de que os instrumentos legais evocados, bem como as medidas, técnicas e táticas empregadas contra a criminalidade, não surtiram efeito para sufocar as forças não estatais, acarretando na situação de colapso na segurança pública do estado da Federação.

---

29. PMERJ, *Análise da vitimização policial*. Disponível em: http://www.pmerj.rj.gov.br/analise-da-vitimizacao-do-policial/. Acesso: 27 de março de 2018.
30. PMERJ, *A guerra urbana não declarada no RJ e seus efeitos na PMERJ*. Disponível em: http://www.pmerj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/A-Guerra-Urbana-do-RJ-e-seus-efeitos-na-PMERJ-1.pdf. Acesso: 27 de março de 2018.

A regra é que a população local dentro da área operacional não é hostil e aceitará o ônus da repressão aos grupos armados, seja de modo negocial ou inevitável, pois os moradores que convivem com os narcotraficantes são vitimados pela coação brutal dos marginais, servindo a eles como seus *escudos humanos*, apesar da conduta ser grave violação ao Direito dos Conflitos Armados,[31] ou seus *alvos da negligência consciente*, em confrontos contra as forças estatais, quando a população é coagida a continuar transitando nas vielas, durante as operações de repressão.

Em síntese, *a situação de excepcionalidade requisita meios e métodos excepcionais* no enfrentamento aos grupos armados hostis.

2. O cenário de aplicação do Direito dos Conflitos Armados complementando os direitos humanos

O Direito dos Conflitos Armados merece ser melhor compreendido pelos órgãos de controle externo da atividade militar e policial, Poder Judiciário e demais instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, bem como pelos observatórios e pesquisadores ligados à defesa e segurança pública, como uma medida excepcional necessária.

Este estudo focaliza a ótica do marco legal aplicável às operações das Forças Armadas com controle operacional das forças de segurança, contudo, com a máxima clareza que é imperiosa a ação de outros campos do poder estatal para a efetividade da repressão à insurgência criminal dos grupos armados.

Inexiste vácuo de poder. Onde o Estado não estiver, outrem assumirá a lacuna. Nesse entendimento, Forças Armadas e polícias formam apenas um vetor para se obter o estado final desejado.

As políticas públicas, a governança e o combate à corrupção são as componentes de força mais almejadas pela população, para pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública.

---

31. IV Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949; "*Artigo 28*: Nenhuma pessoa protegida poderá ser utilizada para colocar, com sua presença, determinados locais ou regiões ao abrigo de operações militares".

As invocações de garantias aos direitos humanos nas comunidades dominadas pelo tráfico têm de ser robustecidas proporcionalmente, relacionadas à existência de infra-estrutura sanitária e facilidade no acesso à saúde e educação, como preceitos básicos.

A presença das Forças Armadas e das forças de segurança merece ser vista como instrumento garantidor dos direitos fundamentais para conferir proteção aos civis, causando inibição de práticas delituosas. É indesejável e nociva a interpretação contrária.

Há de se superar a barreira da distância entre as tropas e os moradores das favelas, que acreditam somente na deturpação da atuação das forças estatais, pois assim acabam criando a propagação do efeito antagônico, de que somente os traficantes, que compartilham o mesmo território, podem desenvolver "espécies de ações sociais" e o controle muito mais rígido e personalizado sobre a população das comunidades.

O silêncio e a submissão diante da violência do tráfico constituem as respostas possíveis à opressão instituída pelos traficantes, diante do que os civis vivenciam como isolamento e desamparo.

É necessário fazer presumir a confiança dos moradores de favelas nas instituições estatais encarregadas de fazer cumprir a lei, como instrumentos garantidores dos direitos humanos defendidos por todos e observados com lupa de aumento pelos observatórios quando da atuação das forças de segurança, sem, contudo, evidenciar o mesmo alinhamento de detalhes quando da crítica ao crime violento cometido pelos grupos armados hostis dominantes das comunidades.

Nesse sentido, Alexandre de Morais bem explica a finalidade precípua do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consistente na concretização da *plena eficácia dos direitos fundamentais*, por meio de normas gerais tuteladoras de bens da vida primordiais (dignidade, vida, segurança, liberdade, honra, moral, entre outros).

São baseados na concepção de que *toda nação tem o dever de respeitar os direitos humanos* de seus cidadãos. E toda comunidade internacional tem o direito de impugnar as decisões dos Estados que não cumprirem essa obrigação.[32]

---

32. Moraes, Alexandre de (2000), Direito constitucional, 6ª ed., São Paulo, Atlas.

Cabe citar as violações praticadas pelos narcotraficantes às normas básicas contidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como sendo aquelas que subtraem o direito à vida e à segurança (artículo 3º e 5º), educação (artículo 26), justiça (artículo 7º, 8º, 9º e 10º), à informação e à livre expressão (artículo 19), e outras mais, reinantes nas favelas.

Quanto às violações sistêmicas, nas comunidades, há o medo de se falar abertamente, pois impera o receio sobre os usos que os outros moradores com mais afinidade com os grupos armados podem dar ao que cada um diz, ao manifestar sua suposta liberdade de expressão. A possibilidade de serem definidos como alcaguetes, se atacarem publicamente os traficantes, apontando as verdades, tem outras conseqüências, numa dosimetria que chega à execução extrajudicial.[33]

Tudo isso trunca a comunicação e leva os moradores a se calarem, mas a natureza e a extensão deste silêncio são variáveis, assim como variáveis são as formas de lidar com as condutas violentas. Nesse viés, o Direito dos Conflitos Armados exsurge para, principalmente, robustecer o resguardo às pessoas que não participam das hostilidades.

Em situações de conflito interno, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Conflitos Armados *se convergem* de maneira mais precisa e se reforçam reciprocamente.

A complementaridade faz compreender que há um *núcleo duro de garantias* que são inderrogáveis, em qualquer situação, e faz afastar a ideia de que, na existência de um conflito armado, o Direito Internacional dos Conflitos Armados precludiria a aplicação dos direitos humanos em decorrência de seu *status* de lei especial. Ao contrário, *esse sistema complementar confere mais eficácia na proteção legal em todas as circunstâncias*.

Esse é o entendimento seguido no Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos, que pode ser confirmado pelas

33. *Sociedade e Estado* (2007), v. 22, núm. 3, set./dez., Brasília, pp. 545-591. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/04.pdf. Acesso: 8 de maio de 2018.

Normas de Interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.[34]

Compete enfatizar que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos tem previsão de que, em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança do Estado parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude da Convenção, observadas as condições contidas no seu artigo 27.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos evidenciou que disposições relevantes das Convenções de Genebra podem ser tomadas em conta como elementos de interpretação da própria Convenção Americana, o que demonstra convergência e complementaridade entre os ramos do direito internacional.

O melhor e mais satisfatório resultado decorrente da desejável proteção tem de ser perseguido, de acordo com a *interpretação extensiva* das normas.

Nessa sintonia, a proteção à dignidade humana é bem enfatizada na *Diretriz para Integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados às Atividades do Exército Brasileiro:*[35] "...antes que seja interpretado como obrigação decorrente de tratados internacionais, *o respeito à dignidade da pessoa humana se constitui no alicerce do ordenamento jurídico que o povo brasileiro escolheu de maneira soberana*".

---

34. Convenção Americana sobre Direitos Humanos: "*Artigo 29 - Normas de interpretação*. Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: (...) d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza".

35. Diretriz para Integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados às Atividades do Exército Brasileiro (EB20-D-05.005), de 10 de fevereiro de 2016. (...) d. A presente Diretriz visa estabelecer as orientações básicas, de caráter geral, para subsidiar o planejamento e as ações de integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), em todos os níveis de ensino, preparo e emprego do Exército Brasileiro, por meio de operadores qualificados, *fortificando a cultura de respeito aos direitos fundamentais da pessoa* e aos bens protegidos, durante o cumprimento da missão constitucional da Força Terrestre.
e. Insere-se nesse contexto a necessidade de interpretar as normas, analisar suas implicações operacionais e determinar suas repercussões, coerentes com a Doutrina Militar Terrestre e com as necessidades da conjuntura estratégica, fazendo com que o regramento humanitário seja impulsionado por uma dinâmica multidisciplinar em todos os níveis hierárquicos, tendendo a incorporar o DICA ao planejamento, organização e execução das operações militares no amplo espectro.

O direito interno elevou à categoria de direitos fundamentais aqueles que estão no artículo 5º da Constituição Federal do Brasil, com plena eficácia em estado de *normalidade institucional*.

Acerca dessa normalidade, algumas indagações para construir o pensamento crucial que se almeja produzir com uma breve reflexão:

1. O quadro de *grave comprometimento da ordem pública* é incompatível com o estado de normalidade?
2. A resultante intervenção federal na segurança pública, na forma do artículo 34 da Constituição Federal do Brasil, pelo quadro indicado alhures, significa *excepcionalidade*?
3. A excepcionalidade indica o disparo de normas especiais para aplicação nos casos concretos, em que *outras medidas foram esgotadas sem êxito*, durante a situação de deturpação da normalidade, em que o Estado e sua população são atacados?

A resposta positiva para os questionamentos é um dos caminhos que constroem uma justificativa para o Estado se valer do Direito dos Conflitos Armados, como um conjunto de normas complementares aos Direitos Humanos, ambos com mesma validade no ordenamento jurídico brasileiro e componentes do bloco de constitucionalidade brasileiro.

Pode ser que haja algumas respostas contrárias, segundo a ótica sociológica e jurídica; contudo, isso não nega a aplicação do Direito dos Conflitos Armados, haja vista que *haver um conflito armado de fato é o bastante para disparar esse marco legal*, independente de reconhecimento por meio de instrumento normativo,[36] como afirma Pereira (2016).

O Direito Internacional dos Conflitos Armados expressa uma força vinculante, uma vez que a jurisprudência e a doutrina internacionais reiteraram que, na medida em que suas normas são parte do direito positivo e consuetudinário e produzem eficácia . Isso é cristalino e não pode gerar dúvidas.

Portanto, em situação de conflito armado, o Estado brasileiro se obriga a atuar de maneira concordante com diversas obrigações

36. Pereira, Carlos Frederico de Oliveira (2016), *Gangues territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados*, Curitiba, Juruá.

internacionais assumidas, observando as convergências entre as Convenções de Genebra e as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos, como o direito à vida das pessoas fora de combate e o direito de não ser submetido a torturas, tratamentos desumanos, discriminatórios, cruéis ou degradantes.[37]

3. O cenário da indispensável segurança jurídica para os decisores e operadores militares

A expressão que pode bem indicar uma situação dilemática é a popular afirmação de se estar "entre a cruz e a espada". Quer dizer que eleger uma opção importa em renunciar a outra.

Ter de empregar forças armadas dentro do território nacional para pôr fim ao grave comprometimento da ordem importa em lidar com as características de uma operação militar.

Prover um ambiente de segurança jurídica para os decisores e operadores militares faz parte da missão e deve ser mantido, a par da vigilância dos direitos humanos, Direito dos Conflitos Armados e demais ramos do Direito Operacional aplicável.

Como afirma o eminente ministro Péricles Aurélio Lima de Queiroz, do Superior Tribunal Militar, em síntese:[38]

> ...*O Direito Operacional Militar é composto por todas as legislações que possuem pacto no desenrolar das operações militares e cuja aplicação auxilia seu êxito*. Assim, é lícito afirmar que seu conteúdo é aberto e é sempre em expansão, o chamado *check list* jurídico, ou normativo.
>
> (...)
>
> O desiderato da disciplina é integrar o Direito das operações militares conferindo legitimidade e legalidade aos resultados operacionais e *à proteção legal a quem delas participa*. É o que referimos do amparo jurídico ao militar em operações.
>
> (...)

37. Diretriz para Integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados às Atividades do Exército Brasileiro (EB20-D-05.005), de 10 de fevereiro de 2016. Integração às repercussões disciplinares e jurídicas.
38. Queiroz, Péricles Aurélio Lima de (2017), *Participação das F.A. na segurança pública: Amparo jurídico*, painel apresentado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, XVI Ciclo de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro.

> Nesse viés, qualquer disciplina capaz de potencializar a concretização dos objetivos militares e atribuir maior grau *de segurança jurídica* integrará o nominado Direito Operacional Militar. Nesse aspecto, é reconhecida a sua multidisciplinaridade... (original sem grifos).

Na conclusão do magistrado, ocorre que, em razão da ausência de uma consolidação do Direito Operacional do Brasil, aliado ao seu desconhecimento por grande maioria dos operadores do Direito, as lides de toda ordem que envolvem o emprego das Forças Armadas e segurança pública, na sua esmagadora maioria, não têm sido apreciadas, nesse conjunto.

Nesse diapasão, cabe reforçar a percepção do Direito Internacional dos Conflitos Armados como regramento aplicável em situações que ultrapassam a normalidade e o nível de violência de meras tensões ou distúrbios.

O DIDA não define rigorosamente, de modo sistemático, como disparar a aplicação das suas regras sobre conflitos armados não internacionais.

Por serem normas com incorporação legislativa originada de tratados internacionais, compete ao Estado determinar a forma de cumprir essas obrigações assumidas.

Um caminho para se dar cumprimento à aplicação direta do DIDA, diante da constatação de que a existência do conflito armado é uma *situação de fato*, que independe de ato formal, e da lacuna legislativa a respeito da matéria, pode ser por meio das seguintes ações em conjunto:

- A cognição dos comandantes militares que atuam no terreno, atestando o nível da violência de confrontos com os grupos armados, com reconhecimento de situação alcançada pelo artigo 3º comum.
- Manifestação do Ministério Público Militar, como fiscal da lei e órgão de controle externo das operações militares, acompanhando as atividades e na sua promoção junto aos casos concretos levados à prestação jurisdicional, com reconhecimento de situação alcançada pelo artigo 3º comum.
- Exercício da competência conferida aos órgãos do Poder Judiciário, principalmente a Justiça Militar da União, para pro-

cessar e julgar os crimes militares definidos na lei, com reconhecimento de situação alcançada pelo artigo 3º comum.

No cenário de conflito armado, há de se considerar que o uso regular da força letal na neutralização de objetivos militares legítimos caracteriza estrito cumprimento do dever legal, que serve de fundamento para os pedidos do Ministério Público de *arquivamento* ou de *absolvição sumária*, suportados pela excludente de ilicitude.

É indispensável dar impulso à construção jurídica teleológica para sustentar o emprego das Forças Armadas na repressão à violência urbana, conforme o cenário da situação de fato. Os fins, propósitos e objetivos pretendidos com a utilização das tropas federais estão colimados no conhecimento de que nada adianta manter as técnicas e táticas das polícias como "força policial convencional" contra grupos armados hostis, em territórios sob sua dominação.

A jurisprudência internacional tem recorrido a critérios para determinar se as hostilidades, ainda que episódicas, transcenderam o limiar necessário para serem classificadas como conflito armado interno: a intensidade do conflito e o nível de organização das partes.[39]

Certo grau de organização das partes será suficiente para estabelecer a existência de um conflito armado.

As facções criminosas do RJ, organizadas com lideranças estabelecidas —algumas até conhecidas publicamente nas mídias— são grupos estruturados, que saem à luz do dia com armas de uso restrito, e desencardiam cenas episódicas de violência contra a população civil, propriedades civis ou forças de segurança.

O Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPIY), na sua decisão Ljube Boskoski e Johan Tarculovski, identificou

39. O Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia explicou a este respeito, ao orientar a avaliação de dois critérios para estabelecer a existência de um conflito armado interno: a *intensidade do conflito* e a *organização das partes* [julgamento no Caso Tadic, par. 562]. Esses critérios são utilizados "apenas para o propósito, no mínimo, de distinguir um conflito armado de atos de delinquência, insurreições desorganizadas e de curto prazo, ou atividades terroristas, que não estão sujeitas ao Direito Internacional Humanitário" [julgamento do caso Tadic, par. 562]. Conseqüentemente, certo grau de organização das partes será suficiente para estabelecer a existência de um conflito armado.

um conjunto de fatores que medem a intensidade do conflito, por exemplo:[40]

1. A gravidade dos ataques e seu aumento em quantidade ou dispersão no território.
2. A propagação de enfrentamentos em um território e em um determinado período.
3. O aumento de efetivo utilizado pelas forças militares de um país, a mobilização e a distribuição de armas.
   - A atenção internacional que o conflito tenha recebido.
   - O tipo de armamento empregado, o uso de equipamento militar, bloqueio ou o ataque a cidades e a extensão de sua destruição.
   - O número de vítimas resultantes de ataques.
   - O número de tropas e unidades destacadas.
   - A ocupação de um território, cidades e vilas.
   - O desdobramento das forças armadas em áreas críticas.
   - O bloqueio de estradas.

Ainda que o conflito armado seja uma situação fática, independente de ato formal para seu reconhecimento, o agente estatal terá incremento da sua segurança jurídica quando o Direito Operacional alcançar a definição clara da situação em que as tropas atuam, com o estabelecimento do correspondente marco legal aplicável.

A previsão em instrumento legislativo é um meio desejável e eficaz para o que se pretende, prevendo as regras de emprego das Forças Armadas em situações de decretação de estado de defesa ou estado de sítio, para preservar, ou prontamente restabelecer, *em locais restritos e determinados*, a ordem pública ameaçada por grupos armados hostis, incluindo a insurgência criminal. Por exemplo:

· A intervenção das forças armadas, em caso de grave comprometimento da ordem pública, deve ter a finalidade de enfrentar a capacidade armada de grupos hostis, no marco do Direito Internacional dos Conflitos Armados, mediante prévia decre-

40. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). The Prosecutor v Ljube Boskoski and Johan Tarculovski. Judgment. IT-04-82-T. 10 de julho de 2008. Par.177 e 194. Disponível em: http://www.icty.org/x/cases/boskoski_tarculovski/tjug/en/080710.pdf. Acesso: 28 de abril de 2018.

tação de estado de defesa, quando um comando militar assume o controle da ordem interna.

- O uso da força letal em estrito cumprimento do dever legal pelas Forças Armadas é procedente durante a vigência do estado de defesa ou estado de sítio, desde que assumam o controle da ordem interna para confrontar grupos armados hostis, assim classificados.
- O uso da força letal pelas Forças Armadas contra um grupo armado hostil durante o estado de emergência ou estado de sítio está sujeito às regras de engajamento, elaboradas de acordo com o Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Cabe ressaltar novamente que a inexistência da ideal previsão em lei não afasta o dever de aplicação do DIDA, justamente por força dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, ratificados com a internalização no seu ordenamento jurídico. É certo que sua aplicação não está condicionada a decreto formal de reconhecimento de situação excepcional ––intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio.

É possível combinar os estatutos de direitos humanos com o Direito dos Conflitos Armados, a partir do atingimento do nível de violência alcançado pelo artigo 3º comum, ainda que restrito a uma área específica de um território, *mesmo que episódico*, como no caso La Tablada, na Argentina.[41]

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que o violento confronto entre os atacantes e membros das forças armadas argentinas, apesar de sua curta duração, desencadeou a aplicação das disposições do artigo 3º comum, bem como outras normas relevantes para a condução de conflitos armados internos.[42]

---

41. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 11.137. Juan Carlos Abella vks Argentina. 18 de noviembre de 1997. "1 (...) El 23 de enero de 1989, 42 personas armadas protagonizaron un ataque al mencionado cuartel, resultando en un combate de aproximadamente 30 horas entre los atacantes y fuerzas de seguridad de Argentina, que resultó en las muertes de 29 de los atacantes y varios agentes del Estado. El cuartel del RIM contaba con un arsenal, de donde los atacantes se apoderaron de varias armas que utilizaron para defender sus posiciones luego de haber ingresado al mismo".
42. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 11.137. Juan Carlos Abella *vs* Argentina. 18 de noviembre de 1997. "...154. La Comisión, después de haber evaluado los hechos de manera cuidadosa, considera que los actos violentos que ocurrieron en el

Registre-se que, naquele caso, inexistiu decreto reconhecendo situação excepcional para aplicação do DIDA, pois de fato constatou-se a ocorrência de conflito armado, haja vista o nível de intensidade da violência empreendida pelo grupo armado invasor e a dimensão do efetivo de tropas militares empenhadas na repressão.

Situações excepcionais requerem medidas excepcionais.

O recomendável é definir em termos normativos qual a combinação de fatores que disparam a aplicação do DIDA e ensejam derrogações de direitos fundamentais, nos casos de acionamento de mecanismos de proteção do Estado, para fazer face às situações de grave comprometimento da ordem pública, causadas pela violência das organizações criminosas elevadas à condição de grupos armados hostis, com certo grau de organização.

Reveste-se de grande importância unificar conceitos, a respeito da denominação das atuais ameaças que afetam a plenitude da soberania nacional, como pode ser interpretado o cenário de violência episódica no Rio de Janeiro. Por exemplo, quais as características e o que se entende por grupos armados hostis, como evolução das ORCRIM, nível de organização desses grupos, grau de intensidade da violência, conflito armado não internacional de baixa intensidade.

---

cuartel de La Tablada los días 23 y 24 de enero de 1989, no pueden ser correctamente caracterizados como una situación de disturbios internos. Lo que allí ocurrió *no equivale* a demostraciones violentas en gran escala, estudiantes que arrojan piedras a policías, bandidos que toman rehenes para obtener rescate, o el asesinato de funcionarios del gobierno por razones políticas, todas ellas formas de violencia interna que no reúnen las características de conflictos armados.

155. Los hechos acaecidos en el cuartel de La Tablada se diferencian de las situaciones mencionadas, porque las acciones emprendidas por los atacantes *fueron actos hostiles concertados, de los cuales participaron directamente fuerzas armadas del gobierno, y por la naturaleza y grado de violencia de los hechos en cuestión*. Más concretamente, los incursores participaron en un ataque armado que fue cuidadosamente planificado, coordinado y ejecutado, v.gr. una operación militar contra un objetivo militar característico: un cuartel. El oficial a cargo del cuartel de la Tablada procuró, como era su deber, rechazar el ataque; y el Presidente Alfonsín, en el ejercicio de sus facultades constitucionales de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ordenó que se iniciara una acción militar para recuperar el cuartel y someter a los atacantes.

156. Por lo tanto, la Comisión concluye que el choque violento entre los atacantes y los miembros de las fuerzas armadas argentinas, *a pesar de su corta duración, activó la aplicación de las disposiciones del artículo 3 común, así como de otras normas relevantes para la conducción de conflictos internos*... (original sem grifos).

A coordenação entre os decisores das operações militares, incluindo comandantes e agentes políticos, tem de considerar as estratégias na repressão aos grupos armados hostis, com ações integradas e submissão de temas dilemáticos ao órgão consultivo competente[43] (considerando-se o Conselho de Defesa Nacional, no nível político, e o Conselho Militar de Defesa, no nível estratégico), para deliberar sobre caracterização e avaliação que influenciam no processo decisório, como por exemplo:[44]

a. Emitir instruções às Forças Armadas, no nível político, a respeito das estratégias de repressão aos grupos armados hostis, a fim de vincular entendimentos comuns entre os atores com capacidade para avaliar o atingimento de situação alcançada pelo artigo 3º comum.[45]
b. Avaliar e decidir se um grupo armado hostil é a evolução de ORCRIM, como resultado da análise realizada com base em conhecimentos de inteligência. Se há o nível de organização necessário para configurar a aplicação do artigo 3º comum e considerá-lo objetivo militar legítimo, abrangendo os atores hostis encontrados em territórios dominados pela insurgência criminal.
c. Avaliar localidades críticas e definir as estratégias operacionais a serem desenvolvidas, em conformidade com a aplicação do artigo 3º comum.
d. Submeter periodicamente relatórios de avaliação das operações militares, incluindo a ótica da inteligência, às instâncias de coordenação.
e. Submeter ao órgão consultivo as avaliações dos comandos operacionais, a fim de ratificar a avaliação sobre os grupos armados

43. No nível político, o *Conselho de Defesa Nacional*, como órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, na forma da Lei número 8183, de 11 de abril de 1991. No nível estratégico, o *Conselho Militar de Defesa*, como órgão de assessoramento do ministro de Estado da Defesa, para emitir diretrizes para o emprego das Forças Armadas, designar e ativar os comandos operacionais para planejamento de emprego previsto nas hipóteses de emprego, na forma do decreto número 7276, de 25 de agosto de 2010.
44. Baseado na *Directiva Permanente Nr. 015, de 22 de abril de 2016, do Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia - Lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para Caracterizar y Enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO)*.
45. Mencionados neste cenário como sendo, principalmente, os comandantes militares, Ministério Público Militar, Justiça Militar da União e Supremo Tribunal Federal.

hostis e as decisões do nível estratégico quanto à concepção do uso da força, em conformidade com a aplicação do artigo 3º comum.

f. Encaminhar ao órgão consultivo no nível político a avaliação e decisão do Ministério da Defesa sobre a concepção estratégica para a repressão aos grupos armados hostis e a formulação de suporte à necessidade de aplicação do artigo 3º comum.
g. Definir qual órgão do Sistema Brasileiro de Inteligência será a instância técnica, para fins de caracterização de organizações que atendam os níveis de violência e composição estrutural, a fim de qualificá-los como grupos armados hostis, visando à aplicação do artigo 3º comum.
h. Não se vence o conflito armado somente no terreno. O agente estatal tem de estar provido da confiança legítima de que o estrito cumprimento do dever legal estará suportado pela garantia da estabilidade jurídica das decisões.

Enquanto houver um agente sendo injustamente processado ou cumprindo os efeitos de uma condenação por ter participado da repressão à insurgência, as ações militares merecem continuar em todos os níveis de decisão.

Conclusão - O cenário de certezas dilemáticas e possíveis soluções

É possível perceber a dilemática em torno da problemática dos cenários do Rio de Janeiro.

Este breve estudo intentou esclarecer a existência de dispositivos legais contidos no ordenamento jurídico brasileiro, resultantes de incorporação legislativa, que autorizam o uso de meios e métodos distintos das técnicas e táticas policiais, para atuar efetivamente contra a insurgência criminal no Rio de Janeiro.

O DIDA é um ramo do Direito que merece ser estudado pelos decisores e operadores com responsabilidade de atuação nos cenários cariocas.

O Estado é o principal garantidor do Direito Internacional dos Conflitos Armados e assume obrigações para afastar e mitigar violações que possam ser cometidas por seus agentes, como também

se torna responsável pela sua ação ou omissão diante de particulares ou grupos que realizem, inautorizadamente, funções próprias de Estado e incorram em infrações decorrentes desse exercício.[46]

Os homens de bem não podem ficar para trás. Nem a população civil nem os defensores fardados da pátria. Aplicar o marco legal adequado à situação de fato é *equilibrar* o Estado contra a insurgência criminal e garantir a necessária segurança jurídica para proteção do povo e seus agentes responsáveis por fazer cumprir a lei.

É cristalino que a vertente militar e policial não é suficiente para o restabelecimento da ordem pública aos níveis de violência mais brandos; contudo, são necessários. Se as Forças Armadas não tiverem o suporte jurídico adequado e falharem, a quem o Estado brasileiro recorrerá?

O Supremo Tribunal Federal definiu que o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, e impõe ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.[47] Significa que a devolução do *status quo ante*, em relação ao grave comprometimento da ordem pública, é missão que vai além da atuação do braço armado do Estado.

Com isso, espera-se que o leitor, após decodificar este texto e verificar os fatores condicionantes para amoldar uma situação à aplicação do artigo 3º comum, poderá responder com certeza, para si, para a população civil carioca e para os operadores das forças estatais que atuam no terreno, *quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro*.

46. *Diretriz para integração do Direito Internacional dos conflitos armados às atividades do Exército brasileiro* (EB20-D-05.005), 10 de fevereiro de 2016.
47. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário número 559.646/PR-AgR, Segunda turma, Relatora ministra Ellen Gracie, DJe 24 de junho de 2011.

Bibliografía

Brasil (1988), "Constituição da República Federativa do Brasil de 1988", *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (1945), "Decreto número 19.841, de 22 de outubro de 1945". Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas, *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Rio de Janeiro, RJ.

_____ (1957), "Decreto número 42.121, de 21 de agosto de 1957". Promulga as convenções concluídas em Genebra a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger vítimas de defesa. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Rio de Janeiro, RJ, 1957.

_____ (1969), "Decreto-Lei número 1001, de 21 de outubro de 1969". Código Penal Militar. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (1992), "Decreto número 678, de 6 de novembro de 1992". Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (1993), "Decreto número 849, de 25 de junho de 1993". Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (2001), "Decreto número 3.897, de 24 de agosto 2001". Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (2008), "Decreto número 6.703, de 18 de dezembro de 2008". Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. END. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

_____ (2016), "Exército brasileiro. Estado-Maior do Exército". *Diretriz para integração do Direito Internacional dos conflitos armados às atividades do Exército brasileiro* (EB20-D-05.005), de 10 de fevereiro de 2016. Brasília.

_____ (2013), "Lei número 12.850, de 2 de agosto de 2013". Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.

Capez, Fernando (2017), *Curso de Direito Penal* – Parte geral, vol, 1, 20ª ed., São Paulo, Saraiva.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017*. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso: 27 de março de 2018.

Fundação Getulio Vargas (2015), *Os deslocamentos do crime*, Garantia da lei e da ordem, e dá outras providências, Diretoria de Análise de Políticas Públicas, Rio de Janeiro.

"Guerra assimétrica: Adaptação para o êxito militar" (2007), *PADECEME,* núm. 15 (2º. quadrim.), Rio de Janeiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

ICRC (2009), *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Geneva.

Jardim, Tarciso dal Maso (2001), *Compatibilidade do aparato jurídico brasileiro com o Direito Internacional Humanitário*, Brasília.

Moraes, Alexandre de (2000), *Direito Constitucional*, 6ª ed., São Paulo, Atlas.

Pereira, Carlos Frederico de Oliveira (2016), *Gangues territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados*, Curitiba, Juruá.

PMERJ (2018), *Taxas de baixas da PMERJ entre 1994 e 2016 e forças militares em guerra*. Disponível em: http://www.pmerj.rj.gov.br/analise-da-vitimizacao-do-policial. Acesso: 27 de março de 2018.

Queiroz, Péricles Aurélio Lima de (2017), "Participação das F.A. na segurança pública: Amparo jurídico", en *XVI Ciclo de Estudos Estratégicos,* painel apresentado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

Visacro, Alessandro (2009), *Guerra Irregular*, Rio de Janeiro, Contexto.

Zaffaroni, Eugenio Raúl e José Henrique Pierangeli (2016), *Manual de Direito penal brasileiro* – Parte geral, Tipicidade Conglobante como Corretivo da Tipicidade Legal, São Paulo, Revista dos Tribunais.

XIV. Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: Funciones de las Fuerzas Armadas en el Perú

Víctor Gonzáles Jáuregui[1]

Introducción

Cuando se dice que en política no hay coincidencias, no sabemos exactamente si esas coincidencias resultan de un cálculo político tras el cual se ocultan fines que solo conocen quienes los propugnan; por ello, sin afirmar que ese sea el contexto, observamos que en la América Latina de los últimos años se ha extendido ampliamente una corriente favorable respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Esa realidad se expone en una publicación latinoamericana reciente,[2] que analiza las misiones subsidiarias de los ejércitos y nos manifiesta que en Colombia el término seguridad pública está en desuso dentro de la retórica gubernamental y académica, que es la conservación del orden público lo que ahora se constituye en la preocupación fundamental para las autoridades del país. Más allá de su función central basada en la defensa de la soberanía, la indepen-

1. Oficial del Cuerpo Jurídico de la Marina de Guerra del Perú. Los comentarios del autor constituyen su opinión personal y profesional, y no representan la posición oficial del gobierno del Perú ni de su Ministerio de Defensa o la Marina de Guerra.
2. Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL –Donadio, Marcela; Klepak, Hal; Kussrow, Samanta; Pabon Ayala, Nathalie y Juan Rial (2017), *Misiones militares y posconflicto: Una mirada regional sobre Colombia*, p. 14. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/diagnostico_colombia_resdal-esp-2018.pdf. Consultado: 10 abril de 2018.

dencia y la integridad del territorio nacional, el Ejército colombiano se ha visto involucrado en la contención de amenazas internas que afectan el orden constitucional vigente. Además del control de fronteras, la situación de violencia y la presencia de estructuras armadas ilegales en el interior del país que superaban las capacidades técnicas y operacionales de la Policía Nacional, llevaron a que el Ejército desarrolle tareas para garantizar la seguridad interior. Esta actuación militar dentro de las fronteras no solo se relaciona con el combate militar contra las guerrillas, y ahora contra sus remanentes luego del proceso de paz instaurado con las FARC, sino también en la lucha contra delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la extracción ilícita de recursos naturales, el secuestro y la extorsión, entre otros.

Solo faltó señalar la amenaza latente que significa tener a miles de personas provenientes de Venezuela, atravesando una crisis humanitaria, que pugnan por cruzar la frontera e ingresar al país para establecerse en él o para usarlo como paso hacia un destino final diferente, mientras en el país llanero la cantidad de desplazados internos, básicamente por razones de la violencia, es cada vez mayor.

Por su parte, en el Perú, el artículo 163 de la Constitución Política establece como una de las obligaciones fundamentales del Estado que este garantice la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. En ese contexto, el Tribunal Constitucional,[3] al determinar la misión de las Fuerzas Armadas, ha distinguido entre los conceptos de *seguridad nacional*, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado; es decir, el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las *Fuerzas Armadas*, y *seguridad ciudadana*, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la *Policía Nacional*, en tanto las tareas de *orden interno* comprenden tres aspectos:

a. *Seguridad ciudadana*: Implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas y el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.

3. Tribunal Constitucional. Expediente número 00002-2008-AI/TC, proceso de inconstitucionalidad, sentencia de fondo de fecha 14 de julio de 2010.

b. *Estabilidad de la organización política*: Se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, la quietud y la paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.
c. *Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales*: Incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua y la energía eléctrica, entre otros.

Asimismo, el Estado peruano ha puesto en vigencia una ley[4] para regular el *empleo de la fuerza* por parte de las Fuerzas Armadas en casos de conflicto armado no internacional, y para el *uso de la fuerza* en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflicto armado, pero afectan la seguridad pública. La dación de esta ley fue producto de las lecciones aprendidas de la participación militar en el conflicto armado interno y de las denuncias contra uniformados por presunta violación de derechos humanos, lo que ha traído como consecuencia que se hayan judicializado varias de esas denuncias y que se hayan considerado algunos de los hechos que las provocaron como crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, su persecución penal sea *ad infinitum*, en razón de la aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.[5]

Como vemos, la participación de las Fuerzas Armadas en América Latina en tareas de *seguridad pública, orden interno, seguridad ciudadana,* o como se denominen en cada país, recorre espacios comunes, ya no constituye una tendencia temporal o periódica, ahora se ha afianzado con la decisión política en una situación que, al parecer, por ahora no tiene punto de retorno.

4. Decreto legislativo número 1095 – Decreto legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, de fecha 31 de agosto del 2010.
5. Gonzales Jáuregui, Víctor, *La experiencia legal peruana en la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno del Estado: estudio de caso de la toma de la residencia del embajador del Japón en Lima*, Instituto de Investigaciones de la Armada de México, DA 29/17. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/diagnostico_colombia_resdal-esp-2018.pdf. Consultado: 8 abril de 2018.

Una breve mirada vecinal

En Latinoamérica, los cambios de gobierno casi siempre significan modificación en las políticas para enfrentar a la criminalidad organizada y, en consecuencia, varían las tareas de las Fuerzas Armadas respecto de su participación en asuntos de seguridad pública; en el presente año 2018 ya se dieron cinco cambios presidenciales: tres por elecciones —Costa Rica, El Salvador y Paraguay— uno por renuncia del presidente —en Perú— y el otro por sucesión, previa designación del Partido Comunista: el caso cubano. Pero ahora vienen elecciones muy importantes en relación con el tema que estamos tratando: Venezuela, Colombia, México y Brasil, con ofertas de acendrado populismo y autoritarismo, peligrosa combinación, que puede incrementar los niveles de violencia, conflictividad social y criminalidad organizada en esos países.[6]

Las alternancias en el poder no significan que el panorama de conflictividad social en América Latina vaya a desaparecer ni menguar ostensiblemente. Para las Fuerzas Armadas y la alta responsabilidad que tienen, las elecciones son acontecimientos de gran interés, puesto que, según la ideología del gobierno entrante y las políticas que implemente, estas tendrán un alto impacto en la sociedad e incluso pueden generar un mayor estado de agitación, disturbios interiores y tensiones internas; en ese caso las Fuerzas Armadas tendrán una mayor participación en controlar el fenómeno de la violencia y, en consecuencia, se verán más expuestas.

Esta corriente para la intervención de los militares en asuntos de seguridad pública se demuestra en casos como, por ejemplo: Brasil, al actuar sus tropas militares en las favelas de Rio de Janeiro contra las bandas de narcotraficantes; en Chile, enfrentando a los mapuches; en Colombia combatiendo a los disidentes de las FARC y al ELN; en Ecuador enfrentando un fenómeno nuevo, los disidentes de los grupos armados colombianos que invaden su territorio y causan víctimas; en México enfrascados en una lucha frontal, desde hace más de doce años, contra los cárteles de la droga, y además con

6. Torres, Alfredo (2018), "Barrio movido, las próximas elecciones en América Latina", *El Comercio*, Opinión, 29 de abril, Lima, p. 31.

una polémica Ley de Seguridad Interior en manos de la Suprema Corte de Justicia, y hace muy poco en Nicaragua las Fuerzas Armadas han salido a las calles para frenar las olas de protestas y asonadas que buscan el cambio de gobierno y el fin del régimen actual. Como vemos, América Latina está pletórica de situaciones donde ya actúan las Fuerzas Armadas; una de las interrogantes es si cuentan con el marco legal adecuado y si están debidamente preparadas para enfrentar estos escenarios.

Los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Ciertamente, el uso de la fuerza como mecanismo de contención social es una realidad en los países de nuestra región, y por ello su legitimidad ha sido analizada por los órganos que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, quienes mediante sus decisiones y otros instrumentos, y muchas veces tomando como guía los estándares del Sistema Universal y el Sistema Europeo, han ido perfilando algunos parámetros de Derecho Internacional que vinculan al Estado peruano, y que es importante no perder de vista.[7]

Se trata de parámetros que sirven para evaluar no solamente el uso de la fuerza por agentes estatales en situaciones concretas, sino también para examinar —desde el punto de vista del derecho internacional— si la regulación estatal del uso de la fuerza vulnera o no los compromisos adquiridos por el Estado peruano de adoptar disposiciones de derecho interno que protejan y garanticen los derechos humanos dentro de su territorio.

En ese sentido, los órganos del sistema han resaltado la necesidad de restringir y regular el uso de la fuerza en la mayor medida posible, estableciendo un conjunto de parámetros y señalando que su inobservancia por los agentes estatales convierte la privación del derecho a la vida con ocasión del uso ilegítimo de la fuerza en una muerte arbitraria, lo que genera responsabilidad internacional en los Estados.

---

7. Indacochea Prevost, Úrsula (s/f), "Uso de la fuerza y sistema interamericano", *Enfoque & Derecho*. Disponible en: https://www.enfoquederecho.com/2014/01/23/uso-de-la-fuerza-y-sistema-interamericano/. Consultado: 15 de abril de 2018.

En el caso peruano, señala Indacochea, existen varias sentencias internacionales que abordan el tema del uso de la fuerza, lo cual refuerza la necesidad de tomar en cuenta los parámetros interamericanos. En esos casos, ni las características del motín, ni la alta peligrosidad de las víctimas, ni el hecho de que estuvieran armadas, fueron elementos suficientes para justificar ante la Corte la desproporción de la reacción estatal que, finalmente, constituyó una violación del artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que cautela el derecho a la vida; hay que estar advertidos de estos criterios jurídicos, porque resultan vinculantes.

La iniciativa de derechos humanos impulsada por el Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica

El 12 de diciembre del año pasado se realizó en Washington un conjunto de conferencias para conmemorar el vigésimo aniversario de la Iniciativa de los Derechos Humanos promovida por el Comando Sur de los Estados Unidos; esta Iniciativa promueve espacios comunes entre las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de Norteamérica y las de América Latina, basados en el respeto a los derechos humanos, pero en los últimos años su principal preocupación ha sido que las Fuerzas Armadas se involucren cada vez más en la lucha contra la criminalidad organizada transnacional; el comandante en jefe, almirante Kurt Tidd, enfatizó la importancia de crear redes de derechos humanos entre los militares, y reclamó ser consecuentes con los ideales de la ética militar, reconocer la utilidad de estas redes y mirar el futuro con cautela, debido a los nuevos desafíos de seguridad.

Propuso algunas sugerencias que podrían ser aplicadas para facilitar la actuación militar en las nuevas funciones, reconocer que son asuntos de seguridad interna y que no se trata de conflictos armados, que se tiene que aprender a trabajar con la policía pero que ello, en ocasiones, no resulta suficiente, el objetivo es común y busca brindar seguridad a los países, por lo que la Iniciativa debe seguir vigente. La amenaza son las redes criminales, el trabajo interinstitucional debe servir para que sean descubiertas y neutralizadas, y la policía debía tener la intervención final. Las Fuerzas Armadas

deben actuar en interoperabilidad y focalizar las perspectivas de las redes criminales, no su actividad delincuencial en sí misma; la idea final es ver los problemas de seguridad como una amenaza proveniente de estas redes y, por lo tanto, desactivarlas antes que realicen acciones criminales. La perspectiva del Comando Sur nos hace percibir que sigue políticas de Estado, y ello debe ser tomado como una importante colaboración desde el ámbito internacional, reforzar las redes entre las Fuerzas Armadas puede resultar una actividad vital para la futura labor de combatir la criminalidad organizada y la conflictividad social; aprender de la experiencia norteamericana puede ser conveniente en estos tiempos.

Aproximación histórica al fenómeno de la violencia interna en el Perú

Es necesario recordar que, en las décadas de los ochenta y los noventa, el Perú experimentó un escenario de violencia armada que afectó, aunque en forma diferenciada, a todos los estratos de la sociedad. De acuerdo con la definición técnico-jurídica que nos proporciona el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el fenómeno de la violencia que se produjo fue un conflicto armado de índole no internacional, también denominado conflicto armado interno, en el cual se enfrentaron las fuerzas del orden contra grupos armados organizados que constantemente realizaban actos de terrorismo, estos eran el Partido Comunista del Perú, "Sendero Luminoso" (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). En este conflicto las fuerzas del orden del Estado, en defensa de la sociedad nacional, confrontaron la agresión subversiva terrorista y la derrotaron militarmente, aunque en la décadas iniciales del presente siglo se ha advertido la subsistencia de remanentes de Sendero Luminoso, quienes han encontrado oportunidades propicias para reagruparse, reorganizarse y para restablecer con mayor fuerza su

alianza con las organizaciones criminales del narcotráfico en zonas de cultivos ilícitos y producción de drogas.[8]

Frente a esta situación, durante décadas en el territorio nacional se tuvieron zonas declaradas en estado de emergencia bajo un contexto de conflicto armado interno, pero también se tuvieron otras zonas declaradas en estado de emergencia, pero bajo características de conflictividad social; es decir, situaciones que no llegaban a un umbral de violencia para ser consideradas como conflictos armados. Lógicamente, el Estado, al ver sobrepasada la capacidad de respuesta de la Policía Nacional, recurrió, y aún recurre, a utilizar las Fuerzas Armadas para enfrentar este tipo de situaciones de violencia. Ante este panorama resultaba de una necesidad vital emitir una norma que regulara el empleo y el uso de la fuerza, que dimensionara su importancia, por cuanto expresaría un acto de gobierno destinado a regular, graduar y controlar el uso de la violencia estatal; es decir el uso de las fuerzas del orden contra los propios pobladores, incluso que se llegara a utilizar la fuerza letal, con las graves consecuencias que ello pudiera generar.

Debemos recordar que el Perú es Alta Parte Contratante de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, entre otros instrumentos de Derecho Internacional Humanitario, así como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Estatuto de Roma de 1998, entre otros instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y derecho penal internacional, lo cual confirma la tradición de un Estado que ratifica y cumple con tratados en materia de Derecho Internacional Humanitario y derecho internacional de los derechos humanos.

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2014). Caso N° CDH-11.581, Zulema Tarazona Arrieta y otros *vs.* Perú. Dictamen del perito Víctor Gonzáles Jáuregui presentado por parte del Estado peruano. Sentencia de fondo de fecha 15 de octubre 2014.

Políticas de seguridad y defensa nacional en el Perú

La política de seguridad y defensa del Estado peruano[9] es de obligatorio cumplimiento por las entidades en todos los niveles de gobierno. Esta política recoge la Novena Política del Acuerdo Nacional, denominada Política de Seguridad Nacional, que involucra a la sociedad en su conjunto, a los órganos de conducción del Estado, *en especial a las Fuerzas Armadas*, en el marco de la Constitución y las leyes; asume el compromiso de prevenir y afrontar cualquier *amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general*. Es válido el esfuerzo de renovar esta política, y significa un gran avance que la norma que aprueba la reciente Política de Seguridad y Defensa Nacional sea de conocimiento público y reconozca que la anterior,[10] no obstante su clasificación de carácter "secreto", no hizo posible una implementación integral, articulada y coordinada por parte de las entidades del Estado. Esto tiene un valor agregado desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información, puesto que ahora estas políticas se encuentran al alcance de los ciudadanos y de los *mass media*; en consecuencia, pueden ser materia de seguimiento y, sobre todo, de control ciudadano.

En la "Declaración sobre Seguridad en las Américas",[11] suscrita por el Perú en el año 2003, se determinó que la seguridad hemisférica se ve afectada en diferentes formas; por esa razón, *la seguridad tiene un carácter multidimensional* que comprende el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el *tráfico ilícito* de armas y las conexiones entre estos delitos, la pobreza extrema, los desastres de origen natural, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, y el acceso de terroristas a armas de destrucción masiva y sus medios vectores. Esta Declaración recoge el concepto de se-

9. Decreto Supremo número 012-2017-DE de fecha 20 de diciembre de 2017. Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional.
10. Decreto Supremo número 001-B-2004-DE-SG (2004). Decreto Supremo que aprobó la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.
11. Organización de Estados Americanos (OEA) (2003), *Conferencia especial sobre seguridad. Declaración sobre seguridad en las Américas*, 27-28 de octubre, Ciudad de México.

guridad a escala internacional, y se comprueba que se ha ampliado, puesto que modifica el enfoque que priorizaba la defensa del territorio a través de las armas lo lleva a otro que incorpora la protección de la persona humana y se respalda en acciones de desarrollo.

La necesidad de una norma, con rango de ley, que regule la potestad de autorizar la utilización de la fuerza a través de las Fuerzas Militares

La norma precursora en el Perú respecto de legislación sobre uso de la fuerza fue el Decreto Legislativo número 738 de fecha 8 de noviembre de 1991, en el cual se establecieron normas a las que debían sujetarse las Fuerzas Armadas al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia, el mismo que fue modificado mediante la Ley número 25410 de fecha 12 de marzo de 1992, y luego por la Ley número 28222 de fecha 8 de mayo de 2004; esta fue reglamentada con el Decreto Supremo número 024-2005 DE/SG de fecha 26 de octubre de 2005, el cual establecía que cuando las Fuerzas Armadas intervengan en zonas no declaradas en Estado de Emergencia se debía emitir una directiva formulada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para cada operación, y que esta directiva debía contener las respectivas *Reglas del enfrentamiento*.

Es decir, el Estado peruano, desde el año 1991, y concretamente desde el año 2005, ya tenía en su legislación normas del alcance de ley que en parte regulaban el uso de la fuerza, pero es en la Ley número 29166 donde aparece por primera vez la regulación del uso de la fuerza en su más amplia extensión. Ello no significa que las Fuerzas Armadas no hayan tenido, desde siempre, reglamentaciones internas en relación con estas materias, como se puede comprobar en los manuales militares y directivas de planeamiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las propias instituciones de las Fuerzas Armadas. La decisión fue incorporar las normas del Derecho Internacional Humanitario en la legislación nacional mediante una norma con fuerza de ley, lo que también implica la adecuación de las normas del empleo y el uso de la fuerza a estándares internacionales.

A pesar de ello, la Ley número 29166 de fecha 19 de diciembre del 2007 —Reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas— fue materia de una demanda de inconstitucionalidad; al resolverla, el Tribunal Constitucional señaló que, si bien los artículos 44 y 165 de la Constitución Política autorizan el uso de la fuerza para el mantenimiento de la seguridad y el orden interno, todo empleo de las armas debe enmarcarse bajo los principios constitucionales de proporcionalidad, necesidad, legitimidad y humanidad, los que son aplicados a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario ratificados por el Perú.

El Tribunal Constitucional señala en su argumentación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

> en situaciones en que la seguridad del Estado o de los ciudadanos se ve amenazada por la violencia, ***el*** *Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección contra las amenazas y para ello puede utilizar la fuerza letal en ciertas situaciones*. Ello incluye, por ejemplo, el uso de la fuerza letal por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los casos estrictamente inevitables para protegerse o proteger a otras personas contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves o mantener por otros medios la ley y el orden cuando sea estrictamente necesario y proporcionado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, Washington, OEA/Ser. L/11.116,2002, numeral 87).[12]

En los fundamentos de la sentencia,[13] el auténtico intérprete de la Constitución Política señala que la citada Ley:

> ...confunde instituciones propias del Derecho Internacional Humanitario relativo a la conducción de hostilidades en conflictos armados con el uso de la fuerza en situaciones de disturbios o tensiones internas, en la cual es el derecho internacional de los derechos humanos el marco jurídico aplicable (fundamento 60).

Y que es necesario que las Fuerzas Armadas tengan "...un marco claro en su actuación y uso de la fuerza..." que pueda regular

12. Fundamentos 2 y 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00002-2008-PI/TC, de fecha 9 de septiembre de 2009.
13. Sentencia emitida por el Pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú.

> ...(i) la conducción de hostilidades en el marco del Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados; y (ii) el uso de la fuerza en las situaciones contempladas en el estado de emergencia, o situaciones de tensiones internas, en la cual es aplicable el derecho internacional de los derechos humanos (fundamento 63).

Asimismo, el Tribunal sostiene que "...el término '*capacidad del enemigo*' empleado en el artículo 10º de la citada ley es inconstitucional y contrario a los principios de unidad e indivisibilidad del Estado peruano, por lo que esta expresión deberá ser reemplazada por la de '*capacidad del grupo hostil´*" (fundamento 78). En el punto 7 de su fallo:

> exhorta al Congreso de la República para que adopte una legislación que desarrolle las situaciones bajo las cuales las Fuerzas Armadas pueden actuar para mantener el orden interno en situaciones no declaradas bajo estado de emergencia enmarcados en la lucha contra el narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país...

Finalmente, en su fundamento 16, señala que las Fuerzas Armadas tienen una importante función en preservar la institucionalidad y la integridad del Estado, en concordancia con lo establecido en la Constitución, y reitera que su actuación para la preservación de la paz y del orden interno está circunscrita a situaciones específicas y excepcionales. Un análisis exhaustivo de la sentencia antes indicada resultaría valido e importante para juristas de países de América Latina interesados en expedir normas especiales sobre esta materia, para evitar con ello incurrir en los errores conceptuales que tuvo la ley peruana.

El Decreto legislativo número 1095 - Decreto legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional

Tomando en cuenta las consideraciones y los reparos de la sentencia del Tribunal Constitucional, se elaboró el proyecto del Decreto Legislativo número 1095 "Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional", que per-

fecciona el enfoque jurídico aplicado en la Ley número 29166, a la vez que se hizo una valoración reflexiva sobre las características de la realidad nacional en cuanto a las actuales amenazas que puedan afectar el orden interno y la paz social.

Como resultado de lo señalado anteriormente, el Decreto legislativo número 1095 considera *tres escenarios,*[14] *el primer escenario* surge cuando, en estado de emergencia, las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso hacen empleo de la fuerza para la neutralización del objetivo por la ventaja militar que representa, y en aplicación de los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del Derecho Internacional Humanitario, y en especial lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados, (ii) cuentan con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado, y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización. En este caso el empleo de la fuerza letal en las operaciones militares puede ser el primer recurso, y ello exige que este supuesto se acepte únicamente en estado de emergencia, cuando las Fuerzas Armadas están encargadas del control del orden interno, y siempre que el empleo de la fuerza sea necesario para obtener una ventaja militar previamente determinada, y proporcional en relación con los daños incidentales que se pudieran ocasionar. Las operaciones militares se ciñen a reglas de enfrentamiento; en resumen, se han dado las condiciones para calificar esta situación de violencia como un conflicto armado de carácter no internacional.

El *segundo escenario* considerado por la norma surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado; en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, y no se aplica en estas circunstan-

14. Exposición de motivos del Decreto legislativo número 1095.

cias el Derecho Internacional Humanitario. En este caso, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares, y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos.

Este segundo escenario es sustancialmente distinto del primero; aquí las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno. En esta situación las Fuerzas Armadas no ejecutan operaciones militares, sino acciones militares porque no enfrenta objetivos militares sino un grupo o grupos de individuos que no constituyen grupos hostiles que, si bien pueden estar realizando actos de violencia, no representan una amenaza intencionalmente letal. En este caso, cabe precisar que los elementos operativos de las Fuerzas Armadas no efectuarán patrullajes, su desplazamiento se encuentra circunscrito a los sectores de responsabilidad asignados en las directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas deben actuar aplicando reglas del uso de la fuerza; esto es, usando la fuerza preventiva y reactiva con medios no letales, conforme a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad con estándares como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley[15] y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.[16] Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de "policía" o de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

Las Fuerzas Armadas únicamente pueden hacer uso de la fuerza letal en forma excepcional, por necesidad de legítima defensa y cuando sea estrictamente inevitable para salvar una vida o las vidas que se encuentren bajo su responsabilidad.

Finalmente, el *tercer escenario* define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos en que se presenten escenarios de la

15. Aprobado por Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
16. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o exista peligro de que esto ocurra. En estos casos las Fuerzas Armadas podrían hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad con los estándares internacionales señalados. En estos casos, las acciones militares de las Fuerzas Armadas se ciñen a las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF), y los elementos operativos de la Fuerza Armada no efectuarán patrullajes, sino su desplazamiento estará circunscrito a los sectores de responsabilidad asignados en las directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En esta situación la zona de actuación de las Fuerzas Armadas tiene la particularidad de que no se encuentra declarado un estado de emergencia, sino rige el Estado de derecho.

Si bien la ley ha descrito los tres escenarios arriba señalados, al elaborarse el proyecto de su reglamentación se ha determinado que pueden darse las siguientes situaciones:

- Cuando las FF.AA. asumen el control del orden interno en zonas declaradas en estado de emergencia, realizando operaciones militares frente a un grupo hostil, con aplicación de normas del DIH.
- Cuando asumen el control del orden interno en zonas declaradas en estado de emergencia, realizando acciones militares frente a otras situaciones de violencia (OSV), distintas de las que ejecuta un grupo hostil, y se sujetan a las normas del DIDH.
- Cuando las FF.AA. presten apoyo a la PNP en zonas declaradas en estado de emergencia, en que la Policía Nacional tiene el control del orden interno, a fin de restablecerlo mediante la ejecución de acciones militares ante OSV, con sujeción a las normas del DIDH.
- Cuando apoyen a la PNP mediante acciones militares, en zonas no declaradas en estado de emergencia, a fin de asegurar el con-

trol y el mantenimiento del orden interno, en caso de tráfico ilícito de drogas (TID), terrorismo, protección de servicios públicos esenciales (SSPPEE) y de instalaciones estratégicas públicas o privadas que resulten necesarias para el funcionamiento del país, siempre y cuando la PNP sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible que ello ocurra o exista peligro de que así suceda, en cumplimiento de las normas del DIDH.

- Cuando proporcionen apoyo a la PNP, mediante la realización de acciones militares, en otros casos *constitucionalmente justificados*. Estos últimos están referidos, únicamente, a aquellos *casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud, o seguridad de las personas, de toda o parte de una población*, cuando la PNP sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible de que ello ocurra o exista peligro de que así suceda, y resulten de aplicación las normas del DIDH.
- Cuando se haga uso de la fuerza en una zona no declarada en estado de emergencia y en un escenario distinto a los antes señalados, en espacio terrestre, marítimo, fluvial, lacustre o aéreo, se observará lo dispuesto en la normativa interna vigente sobre la materia, y resultan aplicable las normas del DIDH.

El Decreto legislativo número 1095 establece la distinción entre las regulaciones que comprende; estos conceptos ya se recogen en la doctrina militar, la cual tiene que encontrarse basada en la norma legal; en consecuencia, ahora existen *Reglas de Empleo de la Fuerza (REF) y Reglas del Uso de la Fuerza (RUF)*, porque cada una de ellas alude a un marco jurídico diferente y atiende a diferentes capacidades de acción de las Fuerzas Armadas. *Las Reglas de Empleo de la Fuerza* se aplican únicamente a objetivos militares. No puede existir confusión posible para los usuarios de la norma, sea este miembro de las Fuerzas Armadas u operador de justicia, porque el objetivo militar se encuentra claramente definido como aquel que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuye eficazmente a la operación militar, y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrece una ventaja militar, y se explicita que a los efectos de la norma peruana el grupo hostil se considera

objetivo militar, y por tanto se aplican los principios del Derecho Internacional Humanitario.

También incorpora los citados Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los que constituyen la base para plantear las *Reglas de Uso de la Fuerza*, así tenemos:

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
- En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil por las circunstancias del caso.

De estas reglas se puede concluir que el uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad debe ser considerada como una medida de último recurso y que va más allá de la orden que pueda emanar del superior jerárquico; el criterio para emplear la fuerza letal es que se encuentre en peligro la vida de otra persona.[17]

17. Fundamento 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. 0002-2008-PI/TC.

Acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

A pesar del esmero en la elaboración el Decreto legislativo número 1095, este fue materia de una acción de inconstitucionalidad, la cual se interpuso ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de cuestionar la definición de grupo hostil, las circunstancias en que se presentan los casos constitucionalmente justificados y la competencia material de la justicia militar. Luego del análisis jurídico realizado por el tribunal, teniendo este la potestad de haber analizado otros puntos no cuestionados, la norma pasó el examen de constitucionalidad e incluso el control de convencionalidad, por cumplir con las exigencias del orden normativo nacional e internacional, constituidos básicamente por los criterios establecidos para el empleo y el uso de la fuerza por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Política de Seguridad y Defensa Nacional, nuevos retos, nuevos escenarios, nuevas obligaciones

La preocupación por la participación de las Fuerzas Armadas se debe a que usar la fuerza militar es una medida extrema, legal y legítima, que tiene en Estado– nación para asegurar su existencia y combatir amenazas que ponen en peligro sus responsabilidades frente a sus ciudadanos (garantizar su seguridad y el territorio de la nación, promover la prosperidad económica, salvaguardar la sociedad y asegurar que el gobierno represente sus deseos),[18] si antes han fracasado los medios pacíficos y no han resultado las políticas o medidas preventivas, las fuerzas policiales han sido desbordadas, superadas, penetradas por la corrupción, otro gran flagelo de nuestro tiempo en América Latina, o han pasado a defender intereses criminales en desmedro del ciudadano y del bien común.

En el caso del Perú, la triada que afecta al país: *informalidad, conflictividad social y corrupción,* donde la normalización del trata-

18. Reayulo, Celina B. (2016), *La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos*, enero, Washington DC, Perry Center Occasional Paper, p. 4.

miento de sendos males demanda de visiones múltiples y de saberes sociológicos, y si las Fuerzas Armadas van a ser requeridas, aunque sea en funciones subsidiarias y no para su actuación en la primera línea de combate a la delincuencia común y a la protesta social, entonces, se debe recurrir a conocer de su experiencia y de las lecciones aprendidas en el pasado.

Habría que analizar si realizar una reforma para evaluar las nuevas funciones frente a las nuevas amenazas resulta tautológica, pues sería reiterar la necia fórmula de reformar por reformar,[19] con la gravedad de lo que significa una reforma de las Fuerzas Armadas, instituciones defensoras del Estado de derecho y con tradiciones muy acendradas en América Latina, donde actúan en primera línea en caso de peligros externos y como último recurso en casos de graves amenazas internas.

El Ministerio de Defensa, el cual lidera al sector defensa en el Perú, ha emitido una resolución,[20] mediante la cual se estipula que las Fuerzas Armadas tienen una función estratégica y deben responder a las *nuevas amenazas no tradicionales y multidimensionales* que se enfrentan al país en el nuevo contexto global, y que son recogidas en las concepciones de seguridad que orientan la Política de Seguridad y Defensa; ello significa, tal como lo indicamos anteriormente, la demanda de su participación en el mantenimiento y el control del orden interno durante los estados de excepción y el Estado de derecho, coadyuvando a garantizar la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídico del Estado, dentro del territorio nacional.

Esta intervención se ha ido ampliando cada vez más, y ahora también está prevista su intervención conduciendo acciones militares en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, tala ilegal, minería ilegal, conflictos sociales, protección de instalaciones estratégicas e infraestructura critica para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y otros casos que se encuentren justificados constitucionalmente, cuando la capacidad de la policía sea

19. Meléndez, Carlos (2018), "El falso galán", *El Comercio,* Opinión, 28 de abril, Lima, p. 25.
20. Resolución Ministerial número 1411-2016-DE/CCFFAA (2016), que aprueba los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas y específicamente respecto a su participación en el orden interno.

sobrepasada e incluso en situaciones y zonas donde no se ha decretado el estado de emergencia, pero es la realidad, y las Fuerzas Armadas no van a rehuir el cumplimiento de una misión que deriva del mandato constitucional.

Conclusiones

Lo fundamental, para que las Fuerzas Armadas puedan desempeñar a cabalidad sus funciones clásicas y los vigentes desafíos de la modernidad, reflejados en la actual necesidad que tienen los Estados de recurrir a sus Fuerzas Armadas para enfrentar a nuevas y cada vez más poderosas amenazas, y con ello garantizar la seguridad de sus pobladores, es educarlas en el respeto a la ley nacional e internacional vigente.

Se ha demostrado que, a pesar de que la regulación internacional sobre el empleo y el uso de las Fuerzas Armadas en contextos de seguridad pública tiende a limitar los espacios de actuación de las fuerzas militares, la decisión política es opuesta a estas regulaciones y ahora propugna su participación frente a diversos tipos de peligro, no solo de criminalidad organizada, sino también ante la ocurrencia de desastres naturales. La intervención de las Fuerzas Armadas será cada vez más requerida, ese es el panorama latinoamericano en la actualidad; la seguridad pública en América Latina se va militarizando en mayor magnitud y se va extendiendo a otras áreas donde incluso no existen situaciones de violencia, sino labores de protección a los pobladores afectados por diversas razones.

Las Fuerzas Armadas deberán capacitarse operativamente, cada vez más, en los aspectos antes mencionados, para enfrentar esas nuevas amenazas; en ellas no cabe la negación al cumplimiento de la orden y al juramento de defender el Estado de derecho y al régimen democrático, régimen que esperamos continúe vigente, porque, a pesar de sus falencias, es la única vivencia política humana que nos permite instaurar procesos posteriores de sanción y de rendición de cuentas para quienes delinquen.

Ante esta situación, es básico tener un marco legal que regule la participación de las Fuerzas Armadas, pero eso resultará insuficiente frente a la realidad de la violencia social y la delincuencia

organizada; los militares no son la panacea para solucionar esta grave problemática, las soluciones deben ir por políticas económicas y sociales que tiendan a cerrar las brechas dentro de las sociedades en América Latina, y potenciar los sistemas educativos siguiendo patrones de una verdadera cultura de paz.

Las políticas de seguridad y defensa nacional buscan la participación activa de múltiples sectores del Estado y es una tarea de todos; sin embargo, quien tiene la mayor responsabilidad es el sector defensa, y en consecuencia sus órganos de línea conformados por las Fuerzas Armadas.

La etapa de la violencia en el Perú ha dejado huellas insoslayables, profundas divisiones en la sociedad peruana, las mismas que en cada proceso electoral vuelvan a reaparecer; vivimos una etapa aún no superada de post violencia, un tiempo de reparaciones no concretadas ni terminadas, el impacto de una nueva intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de orden interno podría abrir nuevos frentes en una sociedad que aún sigue subsumida en la violencia, que aún no cierra las heridas del pasado; generar nuevas fracturas sociales sería lo más desfavorable para las Fuerzas Armadas y para la nación.

Bibliografía

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979), Aprobado por Resolución 34/169 de fecha 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2014), Caso número CDH-11.581, Zulema Tarazona Arrieta y otros *vs*. Perú, Sentencia de fondo de fecha 15 de octubre de 2014.

Decreto Legislativo número 1095 – Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, de fecha 31 de agosto de 2010.

Decreto Supremo número 012-2017-DE de fecha 20 de diciembre de 2017, "Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional".

Decreto Supremo número 001-B-2004-DE-SG (2004), "Decreto Supremo que aprobó la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional".

Gonzales Jáuregui, Víctor (2018), *La experiencia legal peruana en la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno del Estado: estudio de caso*

de la toma de la residencia del embajador del Japón en Lima, Instituto de Investigaciones de la Armada de México, DA 29/17. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/diagnostico_colombia_resdal-esp-2018.pdf.

Indacochea Prevost Úrsula. Disponible en: https://www.enfoquederecho.com/2014/01/23/uso-de-la-fuerza-y-sistema-interamericano/.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2003), *Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Ciudad de México, 27-28 de octubre de 2003.

Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, de fecha 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Reayulo, Celina B. (2016), *La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos*, Washington, Perry Center Occasional Paper, enero, p. 4.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL –Donadio, Marcela; Klepak, Hal; Kussrow, Samanta; Pabon Ayala, Nathalie y Juan Rial (2017), *Misiones militares y posconflicto: Una mirada regional sobre Colombia*, p. 14. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/diagnostico_colombia_resdal-esp-2018.pdf.

Resolución Ministerial número 1411-2016-DE/CCFFAA (2016), que aprueba los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas y específicamente respecto a su participación en el orden interno.

Tribunal Constitucional. Expediente número 00002-2008-AI/TC, proceso de inconstitucionalidad, sentencia de fondo de fecha 14 de julio de 2010.

Sobre los autores

Arana Aguilar, Daira

Maestranda en Asuntos Internacionales y especialista en Política y Seguridad Internacional por la Universidad Anáhuac del Norte y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, donde recibió el grado con mención honorífica.

En su experiencia profesional ha colaborado con la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja en el Programa ante Fuerzas Armadas y de Seguridad, y en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la Dirección General de Apoyo Técnico.

Su trabajo de investigación académica se ha enfocado en el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de la ONU, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en conflictos armados y militarización de la seguridad pública en México y Centroamérica.

Barrachina, Carlos

Doctor en Ciencia Política y Sociología (2002). Actualmente es coordinador de Seguimiento y Titulación de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac-México. Entre los años 2004 y 2016 fue profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Quintana Roo. Desde el año 2006 es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel 1. Previamente se desempeñó como profesor investigador asociado en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University, entre octubre del año 2000 y abril de 2004.

Se formó como historiador y politólogo en la Universidad de Barcelona, en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Universidad Pompeu Fabra y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Ha desarrollado estancias de investigación en Miami University, en la London School of Economics y en la Universidad de Birmingham, con el apoyo de la beca de Formación de

Personal Universitario (FPU) que le otorgó el Ministerio de Educación de España (1996-2000).

Sus áreas de investigación y especialidad son las relaciones civiles militares, la reforma de los sistemas de seguridad pública, la frontera sur de México y los estudios sobre democracia y gobernabilidad en Centroamérica (Honduras, Nicaragua y Guatemala). Ha publicado textos relacionados con transiciones políticas a la democracia, procesos electorales y migraciones. Ha impartido cursos y conferencias en diferentes países de América Latina, así como ha presentado de forma regular ponencias en congresos nacionales e internacionales. Nacido en Barcelona (España), es ciudadano mexicano por naturalización.

Barrón Cruz Martín, Gabriel

Licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH); maestro en Ciencias Penales con especialidad en Criminología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); maestría en Historia y Etnohistoria en la ENAH; doctorado en Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor-investigador en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Ha sido autor y coautor de libros, coordinador de obras publicadas y ha participado en libros colectivos. Algunos de sus títulos en los últimos años son los siguientes: *Análisis de la situación carcelaria en México 1990-2011*, *Ciudad Juárez: violencia e inseguridad*, *Complejo penitenciario Islas Marías; experiencia de reclusión 2012-2014*, *Alternativas a la seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, *Gobernar con el miedo, La lucha contra el narcotráfico 2006-2012*.

Ha impartido más de 180 cursos en los niveles de maestría, especialidad, diplomado, y seminarios y talleres en distintas universidades e instituciones de educación superior. Ha dictado más de 180 conferencias y tiene numerosos artículos publicados en revistas de México y del extranjero.

Recibió la Condecoración al Mérito Docente que otorga la Secretaría de la Defensa Nacional. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI-1); es miembro del registro CONACYT de evaluadores acreditados. Capacitador certificado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del

Sistema de Justicia Penal (SETEC). Es miembro del Comité Técnico y académico en Criminología del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).

Bittencourt Cavalcanti, Eduardo

Oficial de artillería, por la Academia Militar das Agulhas Negras y el máster en Operaciones Militares, en la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales. Se especializó en Gestión y Asesoramiento de Estado Mayor, en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME). Es licenciado en Derecho por el Centro Universitario Euro-Americano, en Brasília (Brasil), y obtuvo posgrados en Derecho Militar, Derecho en Administración Pública, Gestión en Administración Pública y Gestión y Evaluación de la Ética Pública. Asistió al *10th Course on International Law of Armed Conflict*, Spiez (Suiza, 2008) de las Fuerzas Armadas Suizas y a los *Cursos base y avanzado sobre Derecho Internacional Humanitario* (DIH), todos en el International Institute of Humanitarian Law - IIHL, (Sanremo-Itália). Desde 2013, es jefe de clase en el Curso Militar Internacional sobre DIH, y fue nombrado en 2017 vicedirector del *Curso para Directores e Instructores de los Programas de Formación en DIH*, todos en el IIHL. Es tutor y profesor invitado de la Escuela Superior de Guerra (Brasil) en el *Curso de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*. Representó a Brasil en las *Consultas Temáticas de Expertos sobre Condiciones de Detención y Detenidos Especialmente Vulnerables* (San José, 2012, y Ginebra, 2014). Entre sus trabajos se destacan *La importancia de la difusión del Derecho Internacional de los Conflictos Armados en la evolución de las FF.AA. brasileñas en el siglo XXI*, *El Derecho Internacional de los Conflictos Armados en la preparación de las FF.AA. brasileñas para las operaciones de paz y Derecho Internacional de los Conflictos Armados: Preparación ética de la fuerza terrestre*. Actualmente, es oficial de gabinete del Comandante del Ejército Brasileño, en la Asesoría de Apoyo para Asuntos Jurídicos.

Cáceres, Otto René

Doctorante en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos en la UAM-Iztapalapa. Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM.

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–UNAM. Se ha desempeñado como asesor en la Cámara de Diputados. Articulista y locutor en diversos medios. Especialista en temas de seguridad, procesos electorales y legislativos. Miembro de Laboratorio Democracy, Quality Governance and Security dirigido por el doctor Adrián Gimate Welsh Hernández, miembro fundador del Laboratorio de Análisis Social Estratégico (LASE).

Deare, Craig A.

Director del Departamento de Liderazgo Estratégico en el College of International Security Affairs, National Defense University. Miembro de la Facultad de la Universidad de Defensa Nacional desde enero de 2001, con cargos de decano, director de departamento y profesor de seguridad internacional. Oficial retirado del Ejército estadounidense de veinte años, especializado en Inteligencia Militar y Relaciones Internacionales, con experiencia de mando y oficial de estado mayor. Estuvo de comisión en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca como asistente especial al Presidente y director de Asuntos del Hemisferio Occidental. Sus cargos en el Ejército incluyeron los siguientes: comandante de campaña de paracaidistas en la División 82; subcomandante del Elemento Conjunto de Operaciones de Contrainteligencia en Honduras; profesor asistente de Relaciones Internacionales en la Academia Militar de West Point; agregado de defensa adjunto en México; comandante de una unidad de operaciones especiales; asesor de Seguridad Nacional en el Senado, y asesor del Secretario de Defensa para asuntos con México, responsable para desarrollar elementos de política de defensa hacia México. Licenciatura B.A. en Ciencias Políticas de la University of Arizona; maestría M.A. en Relaciones Internacionales y Economía Internacional, y un doctorado Ph.D. en Relaciones Internacionales, ambos en The Johns Hopkins University. Autor de A Tale of Two Eagles: U.S.Mexico Defense Relations Post-Cold War, Rowman & Littlefield Press.

García Covarrubias, Jaime

Doctor y magister en Ciencias Políticas y Sociología, ambos con la máxima nota final. Con estudios de ciencia política, sociología, historia y seguridad/defensa en España y Francia. Diplomado en estudios Diplomáticos y Estratégicos en el Centre D´études Diplomatiques et Strategiques en París (Francia) y en la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Estudios de Historia con el profesor emérito Pierre Chaunu, en la Universidad de la Sorbona en París. Licenciado en Ciencias Militares (Academia de Guerra de Chile).

Fue profesor titular en asuntos de Seguridad Nacional en el Center for Hemispheric Defense Studies en National Defense University entre 2001-2014 en Washington DC. Ha ejercido la docencia en varios países en Estrategia, Liderazgo Estratégico, Profesión Militar, Transformación de la Defensa, Relaciones Políticos Militares, Ciencia Política y Sociología. Brigadier ® del Ejército de Chile, exdirector de la Academia de Guerra entre 1995-1997.

Es autor de varias publicaciones.

Garduño Valero, Guillermo Javier Rolando

Licenciado, maestro y doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estancia de investigación como becario Tinker sobre América Latina en la University of Pittsburgh, Estados Unidos. Experto en seguridad nacional y Fuerzas Armadas. Forma parte de la Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales. Profesor-investigador titular "C" en el departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAM-I). Es miembro del Área de Estudios Organizacionales de la UAM-I. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Funge como evaluador para la Dirección General de Educación Superior Universitaria. Ha recibido el reconocimiento de perfil deseable PRODEP. Autor de más de 40 capítulos de libros referentes al ámbito de la seguridad nacional y más de 60 artículos también referidos al tema en revistas científicas. Profesor invitado desde 1987 del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Ha impartido cursos en 27 universidades nacionales. Entre sus obras se encuentran: *El Ejército mexicano. Entre la guerra y la política*

(México, D.F., UAM-I, División de Ciencias Sociales y Humanas), en 2008. *Derechos humanos y seguridad en democracia*, 2017, editorial Universidad de Guadalajara. "El fuero de guerra y el artículo 13 constitucional", capítulo publicado en el libro *Constitución de México y Fuerzas Armadas*, 2017, editorial Secretaría de Marina-SEGOB. Ha dirigido tesis de licenciatura y posgrado.

Gimate-Welsh Hernández, Adrian

Doctor en Ciencias Políticas, UNAM en 2007. Doctor en Lingüística y Literatura por El Colegio de México en 1982. MS Applied Linguistics, por Georgetown University, 1969 y BA Manhattan College, New York, en 1967. Ha tenido en su vida académica las siguientes distinciones: investigador nacional nivel III, CONACYT; miembro Academia Mexicana de Ciencias, en 1996; miembro Academia de Ciencias, N.Y., 2008; evaluador Comisión Área IV, SIN, 2011-2014 y 2017; Evaluador Premio Nacional de Ciencias, en 2001; evaluador PRODEP en 2016; evaluador Programas PNPC, CONACYT; evaluador becas CONACYT; evaluador Sage Open, 2014 y 2017; editor Artículo Sage Open, 2017.

Ha tenido 92 publicaciones entre artículos, capítulos de libros, libros coordinados y de autoría propia. Ha impartido docencia en la Universidad de las Américas (1972-1976), en la Universidad Autónoma de Puebla (1978-1993), en la Universidad Autónoma Metropolitana, desde 1993. Además ha sido profesor invitado en la Universidad de Salamanca. Investigación, en 2016 en la Universidad de Notre Dame. Investigación, en 2005, en el Tecnológico de Berlín. Docencia, en 1997, en la Universidad Nacional de Montevideo. Docencia, en 1987, en la Universidad Nacional de Rosario. Docencia, en 1987, en la Universidad de Arizona. Docencia, en 1984.

Ha sido fundador de programas de investigación, docencia y asociaciones: en el Centro de Investigaciones Legislativas, 2012, UAM-I; en la Maestría en Ciencias del Lenguaje, BUAP, 1982; en la Licenciatura en Antropología, 1984, BUAP; en la Licenciatura en Idiomas, 1984, BUAP; en el Centro de Ciencias del Lenguaje, 1978, BUAP; en la Asociación Mexicana de Estudios Semióticos, 1993.

Gonzáles Jáuregui, Víctor

Abogado y magister en Ciencia Política, con mención en Relaciones Internacionales, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Nacido en la ciudad de Lima. Actualmente es oficial del Cuerpo Jurídico de la Marina de Guerra del Perú. Ha cursado estudios de doctorado en Derecho y diplomados y posespecializaciones en materia de derecho internacional público, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, justicia transicional, regulaciones sobre el empleo y el uso de la fuerza, lucha contra la criminalidad organizada, sistemas anticorrupción y políticas públicas en seguridad y defensa nacional, en diversas instituciones, tales como el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas de Perú, la Escuela Superior de Guerra Naval, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en Sanremo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José de Costa Rica, y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa "William J. Perry", del Departamento de Defensa de los EE.UU. en Washington, DC. Asimismo, ha sido consultor para la Delegación para Bolivia, Ecuador y Perú del Comité Internacional de la Cruz Roja, y miembro de grupos de trabajo del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo para la elaboración de leyes sobre la Organización y las Funciones del Fuero Militar, el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y la regulación de las Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas. Es profesor y conferencista en diversas instituciones académicas, y participa en eventos de este tipo en su país de origen, así como en Bolivia, Colombia, Estados Unidos, México e Italia.

Maciel Padilla, Agustín

Actualmente a cargo de la Sección de Seguridad y Asuntos fronterizos en la embajada de México en Belice. Licenciatura en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestría en Estudios de Seguridad Nacional por la Universidad de Georgetown. Doctorado por el Departamento de Estudios de Guerra del King's College London, donde escribió la tesis *La paradoja de la seguridad nacional de los Estados Unidos en la década de los noventa: las amenazas*

transfronterizas desde México en el contexto del TLC. Ha sido profesor-investigador de seguridad nacional y estudios de inteligencia, administrador de programas académicos y conferencista en diversas instituciones, civiles y militares, sobre los temas relacionados con la seguridad nacional de México y la seguridad en las relaciones México-Estados Unidos. Antes de ocupar su cargo actual, fue subdirector de Investigación y Docencia en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación, y también consultor independiente.

Medina Núñez, Ignacio

Licenciado en Filosofía, maestro en Sociología y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Fue jefe del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA) del CUCSH de la Universidad de Guadalajara; en noviembre de 2012 recibió la Presea al Mérito Académico Enrique Díaz de León, por parte del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUDEG). Actualmente es profesor investigador en El Colegio de Jalisco. Desde 1990. Reconocido como investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, donde tiene actualmente el nivel II. Durante cuatro años coordinó la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. En 1999-2000 estuvo durante un año como profesor visitante, en Georgia State University, en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, dentro del Programa Fulbright-García Robles. Actualmente coordina la Sección de Ciencias Políticas en la Western Social Sciences Association (WSSA) de Estados Unidos.

Ha impartido cursos, conferencias y ha tenido estancias de investigación en la Universidad Estatal de São Paulo, en Brasil; Universidad de Cádiz, en España; Universidad Complutense de Madrid, en España; Universidad de Cienfuegos, en Cuba; Universidad de París I y XII, en Francia; Universidad de Colonia, en Alemania; Universidad Nacional Autónoma de Honduras; Ministerio de Educación de Chile; Escuela de Agricultura de Estelí, en Nicaragua; Ministerio de Educación, en San José, Costa Rica, y en la Universidad Nacional Autónoma de Morelos.

Trabajó durante quince años en el programa internacional de la Maestría en Planeación y Desarrollo, patrocinado por la Organización de Estados Americanos (OEA), con sedes en Santiago de Chile, Estelí (Nicaragua), Santa Rosa Copán (Honduras), Alajuela (Costa Rica), Cuernavaca (México). Tiene nueve libros como autor único, cinco libros como coautor, catorce libros colectivos como coordinador, y 34 capítulos en libros coordinados por otros profesores.

Moloeznik, Marcos Pablo

Profesor-investigador titular, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara (México). Líneas de investigación y generación de conocimiento: Derecho Internacional Humanitario; Fuerzas Armadas en América Latina; Proceso de militarización de la seguridad pública en Latinoamérica y México; Seguridad como política pública en México, así como Seguridad y derechos humanos en el Estado de Jalisco (caso subnacional).

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Cuenta con reconocimiento de investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT, México. Profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Miami, Estados Unidos; Leiden, Holanda, y Varsovia, Polonia, así como del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., del Centro de Estudios Superiores Navales de México y del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras. Obtuvo la condecoración "Gran Cruz de Caballero de Santiago" otorgada por la Asociación Nacional de Guardias Civiles "Marqués de las Amarillas", fundamentado en su trabajo tanto profesional como personal en defensa de los derechos humanos y por la paz, por su apoyo incondicional a las víctimas y a sus familiares, Vitoria, España, 24 de Junio de 2014. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017.

Pérez Ricart, Carlos

(Ciudad de México, 1987)

Actualmente investigador y docente en la Universidad de Oxford, donde trabaja para la Facultad de Historia y el Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín y licenciado en Relaciones Internaciones por El Colegio de México. En 2016 fue investigador posdoctoral en la Universidad Libre de Berlín, y desde 2018 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Su investigación ha sido publicada en revistas científicas como *Foro Internacional*, *Global Governance*, *Kriminologisches Journal*, *Revista Colombiana de Sociología* y *Critical Reviews on Latin American Research*. Además, ha publicado una docena de capítulos de libros y reseñas sobre temas relativos al comercio de armas, la política de drogas en el siglo xx, la militarización de la seguridad pública en América Latina y la relación entre México y Estados Unidos. En 2017 coeditó el libro *Después de Ayotzinapa: Crimen organizado, sociedad y Estado en México* (Tranvía Verlag). Su proyecto actual de investigación trata sobre la evolución histórica de la policía en México.

Ramírez González, Miguel Adrián

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene un diplomado en Educación en Derechos Humanos, por la cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Egresado del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa del curso Implicaciones Estratégicas de Derechos Humanos y Estado de Derecho.

Tiene estudios especializados en Derechos Humanos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica; de Derecho Internacional Humanitario por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en Sanremo, Italia; Uso Legítimo de la Fuerza por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en México.

Ha trabajado por más de una década con Fuerzas Armadas y de seguridad, impartiendo capacitación y asesorando en temas de Uso de la Fuerza y Derecho Internacional Humanitario en México, América Central y el Caribe Hispanohablante.

Solís Minor, Martha Patricia

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Estudios México-Estados Unidos y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es docente de la Universidad La Salle, donde imparte el seminario Estrategias y Políticas en Seguridad e Impacto Social, en el marco de la maestría en Gobernanza y Estrategia Internacional. Ha sido profesora de la UNAM donde ha impartido cursos sobre Relaciones Internacionales, Estudios México-Estados Unidos y Política Exterior de México, entre otros. Se desempeñó como profesional ejecutivo de Servicios Especiales en la Dirección de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República (PGR), donde se especializó en temas de seguridad nacional, seguridad pública, Fuerzas Armadas, crimen organizado y narcotráfico. Ha impartido conferencias sobre Política Exterior y Seguridad Nacional en México en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN) y ha participado en diversas instancias académicas con ponencias relacionadas con sus principales líneas de investigación: Fuerzas Armadas, Relaciones Civiles-Militares, Regímenes Políticos y Gobernabilidad Democrática, Seguridad Nacional y Política Exterior en México, así como Relaciones México-Estados Unidos en el ámbito de la seguridad y la defensa. Entre sus publicaciones se encuentran: "Fuerzas Armadas en Jalisco", en Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano (coord.); *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas*, Guadalajara, Jalisco, COECYTJAL/Universidad de Guadalajara/Casede/Ediciones de la Noche, 2016, y Moloeznik, Marcos Pablo y Patricia Solís Minor, "Fuerzas Armadas y Política Exterior en México, 2006-2012", en Rafael Vázquez Sánchez, *Seguridad pública y derechos humanos*, Puebla, Piso 15 Editores, BUAP, diciembre, 2014.

Trujillo Álvarez, Pedro

Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Francisco Marroquín, Guatemala. En 1998 fue observador de Naciones Unidas (MINUGUA) en Guatemala, con la misión de finalizar la desmovilización de la guerrilla, la reducción de efecticos del Ejército y otros temas similares. Desde 1996 y hasta 2000 coordinó en España el envío de observadores militares en Operaciones de Paz.

Es doctor (Ph.D.) en Ciencia Política (Programa: Paz y seguridad internacional). Tiene maestría en Relaciones Internacionales, diplomado en Estudios Avanzados, Curso de Altos Estudios en Ciencias Militares. Es licenciado superior en Ciencias Militares, teniente coronel con varios diplomados (en Estado Mayor en situación de excedencia voluntaria, en Protección de la información, criptografía, en Estadística aplicada y tratamiento informático, en Estudios Estratégicos por el Centro Nacional de Estudios Estratégicos ESTNA). Curso de posgrado sobre Gestión y Planificación de Recurso de Defensa en National Defense University y The Center for Hemispheric Defense Studies. Washington, USA.

Como experiencia laboral, ha sido **d**ecano de la Facultad de Estudios Políticos, Relaciones Internacionales y Periodismo (EPRI) de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala); profesor de Historia y Geopolítica del siglo XX; profesor de Metodología de análisis aplicada a problemas contemporáneos. Fue presidente de la Cámara Guatemalteca de Periodismo. 2012-2013 y 2013-2014, y presidente de la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara Guatemalteca de Periodismo 2015-2017. Ha sido presentador del programa semanal ConCriterio TV, en Guatevision; copresentador de un informativo radial diario: Radio ConCriterio; columnista de opinión del periódico Prensa Libre; director del Departamento académico y de investigación de la red latinoamericana y del Caribe para la democracia (REDLAT). Ha impartido conferencias en muchos países latinoamericanos, ha participado en distintos eventos internacionales como conferencista y ha publicado en diferentes revistas científicas y participado en distintos países como ponente en seminarios, conferencias y talleres.

Contextualizaciones latinoamericanas
Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina
se terminó de imprimir en mayo de 2019
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero 687, zona Centro
Guadalajara, Jalisco.
El tiraje fue de 200 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com