

# 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\*

## **R**esumen

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 domésticas, lo que a su vez se traduce en garantía de su sistema político. 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 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.

Palabras clave: Militarización, Seguridad pública, Estados Unidos, México.

## **Abstract**

The objective of this essay is to analyze the distinction that prevails in the United States, a leading democracy in the world, between the armed forces and the police, which in turn represents a limit to the employment of the military in domestic affairs. This is a fundamental guarantee to the integrity of its political system. It also addresses the pressures that currently exist to merge these two tools of the state, as well as the rationality behind the resistance to a transformation of this nature. The purpose of this analysis is to draw lessons that can be applied to the Mexican context in order to contribute not only to maintaining its democracy and the respect for human rights, but also to strengthening security institutions in Mexico.

Key words: Militarization, Public security, USA, Mexico.

---

\* 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

## 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<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup>

América Latina, sin embargo, presenta características muy particulares. Es una de las áreas del mundo con el mayor nivel de homicidios al 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, aún en comparación con otras naciones dentro de la misma región.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Esta participación ha tenido un impacto negativo en términos del orden democrático al 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”.<sup>5</sup> Lo contrario representa un “déficit democrático”.<sup>6</sup> 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 al propiciar la violación de los derechos humanos y al 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 artificialmente el mercado de drogas entre “productores” y “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.<sup>7</sup>

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 antinarcóticas desde 1948, en la “primera campaña nacional de erradicación”.<sup>8</sup> Esta intervención se intensificó en los años 1970s 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”,<sup>9</sup> antes

1 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 entonces no confundir entre ambos conceptos, y entre éstos y la seguridad nacional.

2 Dammert, L. y Bailey, J., “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No. 1, 2005, pp.133-146.

3 United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), *Global Study on Homicide, Trends, Context and Data 2013*, disponible [en línea]: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf) (17/04/2018), pp. 11-24.

4 Dammert, L. y Bailey, J., “Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio 2007, disponible [en línea]: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001_g.pdf) (25/04/2018), pp.61-70.

5 Diamint, R., “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 4, October 2015, p.155.

6 *Ibid.*, p.166.

7 Rodrigues, T., “Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives”, *humansecurity.org*, unpublished paper, disponible [en línea]: <http://www.humansecuritycoordination.org/documents/130617663/130638395/Thiago+Rodrigues+Drug-trafficking+and+militarization.pdf/1cc80f10-4aa3-4d94-8bca-15026ce7a719> (25/04/2018).

8 Toro, M. C., “War” on Drugs. Causes and Consequences, Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade, Volume Three, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995 by the United Nations University and the United Nations Research Institute for Social Development), p.6.

9 Craig, R. B., “U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship”, en González, G. y Tienda, M. (eds.), *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, 1989), pp.74-75.

de continuar escalando en las décadas siguientes con cada una de las administraciones en el 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 hizo eco de un pronunciamiento similar por parte del Presidente Ronald Reagan, al declarar al narcotráfico como un asunto de “seguridad nacional” para México.<sup>10</sup> La identificación de las drogas como asunto de seguridad nacional en México no sólo se originó a partir de la presión estadounidense, sino también de la necesidad concreta de enfrentar un reto que amenazaba las instituciones y, como históricamente se había entendido, como condición para disminuir la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos mexicanos.<sup>11</sup> 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 domésticas ha adquirido una mayor relevancia debido a la aprobación y entrada en vigor de la “Ley de Seguridad Interior”,<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Actualmente, esta ley está siendo discutida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a una serie 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 policíacas.

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 drogas” y la “guerra contra el terrorismo”), lo que justifica los enfoques que privilegian el llamado a los militares debido a su mayor capacidad de respuesta frente a retos de mayor escala, en comparación con las fuerzas de seguridad civiles.

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 domésticas, que a su vez 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 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.

#### 1.- Posse Comitatus<sup>14</sup>

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

10 Doyle, K., “The Militarization of the Drug War in Mexico”, *Current History*, Vol. 92, No.571, February 1993, p.84.

11 Toro, “War” on Drugs. *Causes and Consequences*, p.7.

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Nueva Ley DOF21-12-2017, disponible [en línea]: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_211217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf) (17/04/2018).

13 Redacción, “8 puntos clave de la Ley de Seguridad Interior aprobada por los diputados”, *Animal Político*, 30 de Noviembre de 2017, disponible [en línea]: <https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/> (17/04/2018).

14 “*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 línea]: <https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus> (19/04/2018).

de seguridad pública –a propósito de, y no obstante la, presencia significativa de armas en la sociedad al amparo de la Segunda Enmienda-,<sup>15</sup> desde que las fuerzas 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.<sup>16</sup>

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”.<sup>17</sup> 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).<sup>18</sup>

No obstante estas limitantes al poder militar, la Constitución en los hechos no clarificó ni erradicó por completo la participación de los militares en la aplicación de la ley. No sólo 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.<sup>19</sup>

Terminada la Guerra Civil, con la ocupación de los estados Confederados por parte de las tropas de la Unión en la llamada “Era de 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 del Acta *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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> Asimismo, constituyó una “traición” de parte del gobierno federal hacia la población afroamericana, lo cual sólo contribuiría a “legalizar” la segregación en el sur.<sup>22</sup>

Cabe destacar, sin embargo, que ni la aversión al establecimiento de un ejército permanente ni la prohibición estipulada en el acta tuvieron un efecto contundente, ya que en décadas subsecuentes las fuerzas armadas de los Estados Unidos se expandieron, y varios Presidentes pudieron utilizar a los militares en asuntos domésticos y de seguridad pública a través de una

15 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 Amendment”, Cornell Law School, disponible [en línea]: [https://www.law.cornell.edu/wex/second\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/wex/second_amendment) (20/04/2018)

16 Ver, por ejemplo, Hook, H., *Scars of Independence. America's Violent Birth*, (New York, NY: Crown Publishing, c2017). Esta obra argumenta, sin embargo, que las atrocidades también ocurrieron por parte de los colonialistas.

17 National Archives, “Declaration of Independence: A Transcription”, Congress, July 4th, 1776, disponible [en línea]: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (27/04/2018).

18 National Archives, “The Constitution of the United States: A Transcription”, disponible [en línea]: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (27/04/2018).

19 Mihm, S., “Law Says Troops Can't Be Cops. History Disagrees”, *Bloomberg*, April 10, 2018, disponible [en línea]: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-04-10/posse-comitatus-law-can-t-stop-trump-from-using-troops-at-border> (17/04/2018).

20 U.S. Code, Title 18 – *Crimes and Criminal Procedure*, 1385. Use of Army and Air Force as posse comitatus, disponible [en línea]: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/pdf/USCODE-2011-title18-part1-chap67-sec1385.pdf> (17/04/2018).

21 Felicetti, G. y Luce, J., “The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers”, *Parameters*, Autumn 2004, disponible [en línea]: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/04autumn/felicetti.pdf> (17/04/2017).

22 Head, T., “The Posse Comitatus Act of 1878”, *ThoughtCo.*, November 1, 2017, disponible [en línea]: <https://www.thoughtco.com/the-posse-comitatus-act-of-1878-721707> (17/04/2018).

amplia variedad de estatutos legales que, si bien en los hechos constituyeron excepciones, éstas 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 1940s impulsó la creación de un amplio aparato de seguridad y militar durante la Guerra Fría, basado en el Acta de Seguridad Nacional de 1947 y posteriormente en la Directiva de Seguridad Nacional 68.<sup>23</sup>

Segundo, entre las excepciones más importantes al acta 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 sólo está sujeta a la PCA durante etapas de conflicto militar. Respecto a 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 el acta, pero no de manera directa sino a través de varias regulaciones del DoD.<sup>24</sup> En relación con la Guardia Nacional, ésta 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 gobernadores de los Estados, por lo cual pueden ser utilizadas en tareas de mantenimiento del orden cuando una situación de emergencia así lo justifique.<sup>25</sup> Las fuerzas de la Guardia Nacional sólo se sujetan al acta, y a las regulaciones del DoD, cuando son “federalizadas”, es decir, cuando quedan bajo el control del Presidente.<sup>26</sup>

Asimismo, el Presidente puede recurrir a los militares en caso de sublevación y de desastres naturales, tal y 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.<sup>27</sup> 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 –JTFs– (42 U.S.C. 5134) donde se define la función subsidiaria y de apoyo que tienen las fuerzas armadas bajo estos esquemas.<sup>28</sup>

Adicionalmente, un impulso gradual hacia la expansión de las excepciones ha provenido de la necesidad de confrontar al tráfico de drogas y, como se verá más adelante, el terrorismo. Hacia el inicio de los años 1970s, 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 del Acta de Autorización de Defensa de 1982.<sup>29</sup> Esta y otras

23 United States, *The National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Congress, July 26, 1947, disponible [en línea]: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf> (17/04/2018); y Truman Papers, “A Report to the National Security Council – NSC 68”, April 12, 1950, President’s Secretary File, disponible [en línea]: [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf) (17/04/2018).

24 Spak, M. y Spak, D., “Posse Comitatus Act (1878)”, Major Acts of Congress, *Encyclopedia.com*, 2004, disponible [en línea]: <https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/posse-comitatus-act> (17/04/2018).

25 National Archives, “The Constitution of the United States”.

26 Eisea, J., [et.al.], “The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch”, *Naval History and Heritage Command*, June 6, 2005, disponible [en línea]: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/p/posse-comitatus-act-and-related-matters-a-sketch.html> (27/04/2018).

27 *Insurrection Act Law and Legal Definition*, *USLegal.com*, disponible [en línea]: <https://definitions.uslegal.com/i/insurrection-act/> (17/04/2018)

28 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 línea]: <https://www.fema.gov/media-library-data/1519395888776-af5f95a1a9237302af7e3fd5b0d07d71/StaffordAct.pdf> (17/04/2018).

29 El Acta de Autorización de Defensa de 1982 (P. L. 97-86, 1 December 1981) “[Permitió] al Secretario de la Defensa poner a disposición de las autoridades civiles encargadas del mantenimiento del orden a nivel

regulaciones, incorporadas principalmente al Título 10 del Código de los Estados Unidos, incrementaron la cooperación del departamento con las agencias civiles, principalmente al identificar al tráfico de drogas como amenaza de seguridad nacional.<sup>30</sup> Posteriormente, con la aprobación del Acta de Autorización 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”.<sup>31</sup>

Es importante mencionar que no obstante el proceso de expansión histórica de las funciones de los militares en

asuntos domésticos, 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, éstas 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, estas 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,<sup>32</sup> 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 años 1970s, el cual coincide con la formulación de la teoría de la interdependencia y mayor atención a los actores no-estatales en el sistema internacional.<sup>33</sup>

---

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 December 1981), (S.815), Thomas, Legislative Information on the Internet, Public Law, [online] available: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:SN00815:@@D|TOM:/bss/d097query.html> (17/12/02). El acta 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 línea]: <http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+109t12+170+1+++%28%29%20%20AN> (17/12/02).

- 30 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, el presidente emitió la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional No. 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), April 8, 1986, en NSDD – National Security Decision Directives, Reagan Administration, Federation of American Scientists (FAS), Intelligence Resource Programs, disponible [en línea]: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm> (19/12/02), p.1, (énfasis propio).
- 31 Dunkelberger, T. E., *Measuring Department of Defense Effectiveness in Counternarcotics Support*, Study Project, U.S. Army War College, June 1991, disponible [en línea]: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a237619.pdf> (20/04/2018), p. 1.

---

32 Schnabel, A. y Krupanski, M., “Evolving Internal roles of the Armed Forces. Lessons for Building Partner Capacity”, *Prism*, Vol. 4, No. 4, April, 2015, p.119.

33 Ver, por ejemplo, Brandt, W., *North-South: A Programme for Survival: Report of the Independent Commission on International Development Issues*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1980); Ullman, R., “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, No. 1, Summer 1983; Mathews, J. T., “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, Vol 68, No. 2, Spring 1989.; Romm, J. J., *Defining National Security* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1993); Tickner, J. A., “Revisioning Security”, en Booth, K. y Smith, S. (eds.), *International Relations Theory Today* (Oxford: Oxford University Press, 1995); Buzan, B., *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, (Brighton: Wheatsheaf, c1983); Buzan, B., Waever, O. y de Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, c1998).

El caso más claro de empleo de las fuerzas armadas en tareas no tradicionales fue el combate al narcotráfico a través de militarizar a 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 9/11 constituyeron un impulso significativo para el empleo de las capacidades militares como respuesta a esta amenaza, no obstante que para combatir a esta última se ha reconocido que la inteligencia, el control de fronteras y la labor de investigación policial son instrumentos más efectivos.<sup>34</sup> Es en este contexto que ha aumentado la presión para que las fuerzas armadas incrementen su participación en la seguridad en el ámbito doméstico.

Como parte de la norma en la mayoría de los países, las fuerzas armadas tienen funciones internas, ya que éstas 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 sólo 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. Sin embargo, el que las fuerzas armadas participen en este tipo de actividades ha sido menos controversial que en los casos cuando son llamadas a garantizar el orden público y a combatir amenazas no estatales, las cuales serían mejor enfrentadas desde una perspectiva de seguridad pública.<sup>35</sup>

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 sólo 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 aún 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 doméstico.

### 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. En particular, el prospecto del “terrorismo catastrófico”, caracterizado por el posible uso de armas de destrucción masiva (WMD) y la vulnerabilidad a ciber-ataques, ha generado una creciente presión a favor de utilizar los instrumentos militares para enfrentar estos retos de seguridad sin precedentes.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> Esta participación de los militares estadounidenses, a diferencia de la participación de las fuerzas armadas en América Latina, es alentada no debido a 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.<sup>38</sup>

34 Schnabel y Krupanski, “Evolving Internal roles of the Armed Forces”, p.122.

35 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*, disponible [en línea]: [https://nemo.cbp.gov/obp/bp\\_strategic\\_plan.pdf](https://nemo.cbp.gov/obp/bp_strategic_plan.pdf) (19/04/2018). p.8.

36 Dunlap, C. J., “The Police-ization of the Military”, *Journal of Political and Military Sociology*, 1999, Vol. 27, (Winter), [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty_scholarship) (17/04/2018), p. 221.

37 Kayyem, J. y Roberts, S. E., “War on terrorism Will Compel Revisions to Posse Comitatus”, *Naitonal Defense*, 12/11/2002, disponible [en línea]: <http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2002/11/30/2002december-war-on-terrorism-will-compel-revisions-to-posse-comitatus> (29/04/2018).

38 Schnabel y Krupanski, “Evolving Internal roles of the Armed Forces”, p.130.

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”.<sup>39</sup> 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.

#### *A favor del Acta*

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”,<sup>40</sup> 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”.<sup>41</sup>

Bajo 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 9/11.<sup>42</sup> Asimismo, el que la comunidad sea percibida como el “enemigo”, es una distinción fundamental “entre una democracia liberal y un estado totalitario”.<sup>43</sup>

Los entusiastas de la participación militar, argumenta que para salvar este obstáculo se podría rentrenar 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 sólo 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 país de las amenazas externas. Por ello, “convertir a los soldados en policías es una mala idea”.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

Esto es particularmente grave cuando las fuerzas armadas tienen un alto nivel de aprobación entre la población.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> Es por ello que la mejor manera de mantener la confianza en los militares es a través de una estricta adherencia a los principios legales que gobiernan las funciones internas de las fuerzas armadas.<sup>49</sup>

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

39 Brooks, R. A., “The Military and Homeland Security”, *Policy and Management Review*, 2 (2), 2002, p.4.

40 Dunlap, “The Police-ization of the Military”, p.223.

41 Brooks, “The Military and Homeland Security”, p.4.

42 American Civil Liberties Union (ACLU), *Surveillance under the Patriot Act*, disponible [en línea]: <https://www.aclu.org/issues/national-security/privacy-and-surveillance/surveillance-under-patriot-act> (19/04/2018).

43 Lieblich E. y Shinar, A., “Police Militarization in the Trump Era”, *justsecurity.org*, February 1, 2017, disponible [en línea]: <https://www.justsecurity.org/37125/police-militarization-trump-era/> (19/04/2018).

44 Brooks, “The Military and Homeland Security”, p.4.

45 Dunlap, “The Police-ization of the Military”, p.224.

46 Brooks, “The Military and Homeland Security”, p.9.

47 Kennedy, B., “Most Americans trust the military and scientists to act in the public’s interest”, *Pew Research Center*, October 18, 2016, disponible [en línea]: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/18/most-americans-trust-the-military-and-scientists-to-act-in-the-publics-interest/> (19/04/2018). Un tercio del público estadounidense (33%) tiene una gran confianza en el ejército y 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. Sólo 4 % y 5%, respectivamente, confía mucho en los líderes empresariales y en los oficiales de elección popular.

48 Brooks, “The Military and Homeland Security”, p.11.

49 Lujan, T. R., “Legal Aspects of Domestic Employment of the Army”, *Parameters*, Autumn 1997, disponible [en línea]: <file:///C:/Users/User/Downloads/571.pdf> (30/04/2018).

de la gobernabilidad estadounidense, ya que la creciente presencia de los militares en el ámbito interno, lejos de justificar la eliminación de la PCA, implica fortalecerla.<sup>50</sup> 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”.<sup>51</sup>

#### *En contra del Acta*

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 el papel del DoD en el mantenimiento del orden no tiene nada que ver con el *Posse Comitatus*, y lo que hay que resolver es como proteger a la nación y a la vez los derechos civiles.<sup>52</sup>

Se menciona, 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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 tiempo que no es un impedimento a la participación de los militares en las tareas de seguridad pública.<sup>55</sup>

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 contemplado por el acta. Después de los acontecimientos de Ferguson Missouri,<sup>56</sup> el Presidente Barack Obama impuso restricciones a la provisión de equipo militar a los departamentos de policía y estableció mecanismos de supervisión para ello.<sup>57</sup> Como resultado del tiroteo de San Bernardino,<sup>58</sup> los Republicanos criticaron la medida diciendo que iba en detrimento de la seguridad y el mantenimiento del orden, mientras Donald Trump en su campaña señaló estar a favor de eliminar las barreras.<sup>59</sup>

La militarización de la policía no es nueva, ya que empezó en los 1960s con la creación de equipos SWAT (*Special Weapons and 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

56 “Michael Brown, un adolescente afroamericano desarmado, fue asesinado por arma de fuego el 9 de agosto de 2014 por Darren Wilson, un oficial 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], “What happened in Ferguson”, *The New York Times*, Updated Aug. 10, 2015, disponible [en línea]: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/08/13/us/ferguson-missouri-town-under-siege-after-police-shooting.html> (21/04/2018).

57 Johnson, A., “Obama: U.S. Cracking Down on ‘Militarization’ of Local Police”, *ABC News*, May 18, 2015, disponible [en línea]: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-cracking-down-militarization-local-police-n360381> (21/04/2018).

58 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, matando a 14 e hiriendo a 22, 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*, December 14, 2015, disponible [en línea]: <http://www.latimes.com/local/california/la-me-san-bernardino-shooting-terror-investigation-htmlstory.html> (21/04/2018).

59 Tanfani, J. y Mather, K., “Trump is ending restrictions that limit the military from giving surplus gear to police”, *Los Angeles Times*, Aug. 28 2017, disponible [en línea]: <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-military-gear-20170828-story.html> (21/04/2018).

50 Quillen, C., “Posse Comitatus and Nuclear Terrorism”, *Parameters*, Spring 2002, disponible [en línea]: <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/articles/02spring/quillen.htm> (30/04/2018).

51 *Idem*. Felicetti y Luce, “The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers”.

52 *Idem*.

53 Williams, C. J., “An Argument for Putting the Posse Comitatus Act to Rest”, *Mississippi Law Journal*, Vol. 85:1, disponible [en línea]: <http://mississippilawjournal.org/wp-content/uploads/2017/03/2.-Williams.pdf> (30/04/2018), pp101-102.

54 *Idem*.

55 Felicetti y Luce, “The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers”.

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 es requerida para enfrentar el tipo de amenazas post-9/11, complejas e irregulares, que aunque poco frecuentes, sobrepasan las capacidades del “típico oficial de policía uniformado que patrulla las calles”.<sup>60</sup>

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,<sup>61</sup> y también gracias a apoyos del DHS, con equipos disponibles debido al retorno de tropas de Irak y Afganistán.<sup>62</sup> Se argumenta que este problema de la militarización se resuelve con el establecimiento de protocolos claros para el uso de la fuerza,<sup>63</sup> 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 a 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 una serie de excepciones a lo largo de los años, donde 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 doméstico, 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 mencionado, 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.<sup>64</sup> Su despliegue entonces ha sido secundario y limitado, no para sustituir a la policía ni para aplicar la ley, sino dentro de los límites de la PCA.<sup>65</sup>

### 4.- El empleo de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México

Como se ha mencionado, 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 respuesta a la amenaza del narcotráfico. En este proceso, el papel activo 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 a la alza antes de asumir su cargo,<sup>66</sup> por lo que

60 Zambri, J. y Sutliff, U., “Reflections on the Militarization of American Law Enforcement: An Adaptive Consequence to an Irregular Criminal Threat”, *Small Wars Journal*, disponible [en línea]: (30/04/2018).

61 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 el Acta de Autorización de Defensa Nacional de 1997. Entre los aspectos que destacan de este programa entre 2006 y 2014 está la entrega a agencias civiles de 79,288 rifles de asalto, 205 lanza granadas, 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 camouflagage y otro equipo de “sigilo”. La proporción más alta de las transferencias a correspondido a vehículos por un valor de \$699 millones de dólares y el condado que más armas ha adquirido ha sido Los Angeles con 3,452. Ver Rezvani, A., [et.al], “MRAPs and Bayonets: What We Know about The Pentagon’s 1033 Program”, *National Public Radio* (NPR), September 2, disponible [en línea]: <https://www.npr.org/2014/09/02/342494225/mrap-and-bayonets-what-we-know-about-the-pentagons-1033-program> (21/04/2018).

62 Lieblich y Shinar, “Police Militarization in the Trump Era”.

63 Zambri y Sutliff, “Reflections on the Militarization of American Law Enforcement”.

64 Elsea, [et.al.], “The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch”.

65 Kayyem y Roberts, “War on terrorism Will Compel Revisions to Posse Comitatus”.

66 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, 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 Norte (Tijuana), Woodrow Wilson International Center for Scholars, El Colegio de México, disponible [en línea]: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf> (27/04/2018), p.41.

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.<sup>67</sup>

Una explicación sobre el aumento de los homicidios ubica su origen en 2001 debido a la ofensiva del gobierno contra el cartel de Tijuana, lo que fortalece al cartel de Sinaloa y con ello el intento de expandir su control.<sup>68</sup> Una hipótesis adicional podría ser que ese mismo año ocurren los atentados terroristas del 9/11, lo que lleva al fortalecimiento de la seguridad en la frontera México-Estados Unidos y como resultado a que se acumule una mayor cantidad de droga destinada al mercado estadounidense dentro de territorio mexicano, dando 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;<sup>69</sup> el cierre de la ruta del Caribe para el tráfico de cocaína proveniente de Sudamérica en los 1980s por parte de 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 carteles colombianos de la droga.<sup>70</sup>

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 a las estructuras del gobierno.<sup>71</sup>

Para enfrentar este complicado contexto, Calderón empleó a las fuerzas armadas desde el inicio de su sexenio<sup>72</sup> para convertir un problema de “seguridad nacional” en uno de “seguridad pública” al atomizar a los grupos, bajo la lógica de que contener grupos pequeños, era mejor opción que enfrentar organizaciones poderosas,<sup>73</sup> sobre todo a aquellas que cuentan con estructuras nacionales que incluyen influencia regional, apoyo de la población, recursos y capacidad coercitiva.<sup>74</sup> Esta estrategia se enfocó en neutralizar a los objetivos de más alto valor (líderes de las organizaciones), lo cual generó confrontación al interior de los carteles,<sup>75</sup> entre los carteles y entre estos y las fuerzas de seguridad. La mayor crítica 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 al interior de las policías,<sup>76</sup> y sin disminuir el nivel de impunidad a través de una reforma del sistema de impartición de justicia.<sup>77</sup>

67 *Europa Press*, “Calderón justifica el despliegue de militares en regiones con violencia ‘inmanejable’”, 16 de Febrero de 2012, disponible [en línea]: <http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-mexico-calderon-justificadespliegue-militares-regiones-donde-violencia-inmanejable-20120216215447.html> (27/04/2018).

68 Felbab-Brown, V., *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper Number 12, March 2009, Foreign Policy at Brookings, The Brookings Institution, disponible [en línea]: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03\\_mexico\\_drug\\_market\\_felbabbrown.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf) (27/04/2018), p.5.

69 Monroy, M., “Empleo informal, un lastre para México”, *CNNExpansion.com*, 2 de febrero de 2011, disponible [en línea]: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn> (28/04/2018).

70 Beittel, J. S., *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of Rising Violence*, January 7, 2011, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service (CRS), disponible [en línea]: <http://fpc.state.gov/documents/organization/155587.pdf> (27/04/2018), p.5.

71 Cerda-Ardura, A., “Los Matazetas, apuesta por mayor violencia”, Entrevista a Luis Astorga Almanza/Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Siempre!*, 11 de octubre de 2011, disponible [en línea]: <http://www.siempre.com.mx/2011/10/los-matazetetas-apuesta-por-mayor-violencia/> (27/04/2018).

72 Desde el inicio de su administración, el Presidente Calderón desplegó 40,000 efectivos militares en operaciones antinarco, 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*, disponible [en línea]: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=275855](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=275855) (27/04/2018).

73 Shirk, *The Drug War in Mexico*, p.9.

74 Villalobos, J., “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, a. 35, v. XXXIV, n. 409, Enero, 2012, disponible [en línea]: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505> (27/04/2018), p.5.

75 Salmerón, I., “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 de 2006. Para mediados de 2010, más de 35 líderes ya habían sido arrestados o eliminados. Ver Rawlins, A., *Mexico's Drug War*, Council on Foreign Relations (CFR), December 13, 2011, disponible [en línea]: <http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689> (27/04/2018), p.4.

76 O'Neil, S., “Mexico-U.S. Relations: What's Next?”, *Americas Quarterly*, Spring 2010, p.70.

77 Shirk, *The Drug War in Mexico*, p.11.

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 de que los Estados Unidos reconocieran su “corresponsabilidad” en el problema. Esto llevó a un amplio programa de colaboración que no sólo incluyó elementos coercitivos sino también de reconstrucción del tejido social, por un monto inicial de \$1.4 mil millones de dólares.<sup>78</sup>

El sexenio de Calderón, sin embargo, cerraría con 121,669 homicidios en el país,<sup>79</sup> con quejas de violaciones a los derechos humanos,<sup>80</sup> con una continua disputa por las plazas y los corredores hacia la frontera con los Estados Unidos por parte de los carteles, y con la conclusión por parte del 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”.<sup>81</sup>

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 al interior 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, sólo 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),<sup>82</sup> donde además se registra una expansión geográfica del problema afectando a las zonas rurales más que a las metropolitanas.<sup>83</sup> 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 éste no tenía una presencia significativa”.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>

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, el acta continua siendo un referente

78 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 Norte (Tijuana), Woodrow Wilson International Center for Scholars, El Colegio de Mexico, disponible [en línea]: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf>, p.25.

79 Calderón, L., Rodríguez Ferreira, O. y Shirk, D. A., *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, April 2018, p.4.

80 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., “Violaciones a los derechos humanos desde Felipe Calderón”, 20 de abril de 2016, *SIPSE.com*, disponible [en línea]: <https://sipse.com/opinion/violaciones-a-los-derechos-humanos-desde-felipe-calderon-201320.html> (27/04/2018).

81 U.S. Department of Justice (DoJ), *National Drug Threat Assessment 2011*, National Drug Intelligence Center (NDIC), August 2011, disponible [en línea]: <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf> (27/04/2018), p.3.

82 Aristegui Noticias, “En 2017, más de 29 mil asesinatos en México: 671 fueron feminicidios”, disponible [en línea]: <https://aristeguinoticias.com/2101/mexico/en-2017-mas-de-29-mil-asesinatos-en-mexico-671-fueron-feminicidios/> (02/05/2018).

83 Guerrero, E., “La segunda ola de violencia”, *Nexos*, 1 de abril de 2018, disponible [en línea]: <https://www.nexos.com.mx/?p=36947> (27/04/2018).

84 *Idem*.

85 Malkin, E. y Ahmed, A., “U.S. Withholds \$5 Million in Antidrug Aid to Mexico as Human Rights Rebuke”, *The New York Times*, October 19, 2015, disponible [en línea]: <https://www.nytimes.com/2015/10/20/world/americas/us-withholds-5-million-in-antidrug-aid-to-mexico-over-human-rights.html?mtref=www.google.com.bz&gwh=8B04B34D36E827778E059CB0D1BC77AB&gwt=pay> (27/04/2018)

fundamental y garantía de su sistema democrático al establecer los límites al empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos, particularmente los de seguridad pública. Esto no sólo confirma la supremacía del poder civil sobre los militares, sino que 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.

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 en el corto plazo a través de involucrar a los militares en tareas de seguridad pública pone en riesgo la seguridad nacional en el 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 a 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 trasladado el costo del problema fuera del territorio estadounidense. México adoptó esta visión no sólo porque el narcotráfico amenaza los componentes del Estado, sino porque al hacerlo también 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

debido 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, minando a la institución militar al 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.<sup>86</sup> 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 domésticos, 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, sólo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales. La “seguritización” de un problema, en este sentido, es reflejo de instituciones débiles, corruptas, rebasadas por problemas que son evidentemente incapaces de resolver.<sup>87</sup> 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 los retos como la pobreza, el desempleo, la erosión del tejido social y de falta de cultura cívica, a través de medidas ubicadas en los planos político y social, antes de permitir que los retos lleguen al plano de la seguridad, lo cual no va a suceder si se sigue privilegiando un enfoque coercitivo en detrimento de

86 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 *Parametría*, “El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza” disponible [en línea]: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4622](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622) (19/04/2018).

87 Buzan, Waever y de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*.

las medidas políticas y sociales. Para esto, sin embargo, se requiere de una política integral de Estado<sup>88</sup> 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 avanza en la reforma policial y el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia para contener la impunidad.

Para hacer frente a la inseguridad en el 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 sólo 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 trabajarían 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 llevaran 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.

Estos son procesos de largo plazo, pero en algún momento es necesario empezar.

88 Piñeyro, J. L., "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública", en Alvarado, A. y Serrano, M., (coord.), Tomo XV, Los grandes problemas de México, (México, D. F.: El Colegio de México, c2010), pp.156-189.

## Bibliografía

97th U.S. Congress (1982). "Title IX General Provisions", *Department of Defense Authorization Act*. (P. L. 97-86, 1 December 1981), (S.815), *Thomas*, Legislative Information on the Internet, Public Law, [online] available: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:SN00815:@@D|TOM:/bss/d097query.html> (17/12/02).

American Civil Liberties Union (ACLU) (2018). *Surveillance under the Patriot Act*, disponible [en línea]: <https://www.aclu.org/issues/national-security/privacy-and-surveillance/surveillance-under-patriot-act> (19/04/2018).

Animal Político (2017). Redacción, "8 puntos clave de la Ley de Seguridad Interior aprobada por los diputados", *Animal Político*, 30 de Noviembre de 2017, disponible [en línea]: <https://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/> (17/04/2018).

Aristegui Noticias (2018). "En 2017, más de 29 mil asesinatos en México; 671 fueron feminicidios", disponible [en línea]: <https://aristeguinoticias.com/2101/mexico/en-2017-mas-de-29-mil-asesinatos-en-mexico-671-fueron-feminicidios/> (02/05/2018).

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 línea]: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf> (27/04/2018).

Beittel, J. S. (2011). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of Rising Violence*, January 7, 2011, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service (CRS), disponible [en línea]: <http://fpc.state.gov/documents/organization/155587.pdf> (27/04/2018).

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 Aug. 10, 2015, disponible [en línea]: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/08/13/us/ferguson-missouri-town-under-siege-after-police-shooting.html> (21/04/2018).
- Buzan, B. (1983). *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, (Brighton: Wheatsheaf, c1983).
- Buzan, B., Waeber, O., y de Wilde J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, c1998).
- Calderón, L., Rodríguez Ferreira, O., y Shirk, D. A. (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, April 2018.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). *Ley de Seguridad Interior*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Nueva Ley DOF21-12-2017, disponible [en línea]: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_211217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf) (17/04/2018).
- 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 de 2011, disponible [en línea]: <http://www.siempre.com.mx/2011/10/los-matazetas-apuesta-por-mayor-violencia/> (27/04/2018).
- Craig, R. B. (1989). "U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship", en González, G, y Tienda, M. (eds.), *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, 1989).
- Dammert, L., y Bailey, J. (2007). "Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio 2007, disponible [en línea]: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3945-001_g.pdf) (25/04/2018).
- Dammert, L., y Bailey, J. (2005). "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No. 1, 2005.
- Diamint, R. (2015). "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 4, October 2015, p.155.
- Doyle, K. (1993). "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, Vol. 92, No.571, February 1993.
- Dunkelberger, T. E. (1991). *Measuring Department of Defense Effectiveness in Counternarcotics Support*, Study Project, U.S. Army War College, June 1991, disponible [en línea]: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a237619.pdf> (20/04/2018).
- Dunlap, C. J. (1999). "The Police-ization of the Military", *Journal of Political and Military Sociology*, 1999, Vol. 27, (Winter), [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/bz/&httpsredir=1&article=6040&context=faculty_scholarship) (17/04/2018).
- Elsa, J., [et.al.] (2005). "The Posse Comitatus Act and Related Matters. A Sketch", *Naval History and Heritage Command*, June 6, 2005, disponible [en línea]: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/p/posse-comitatus-act-and-related-matters-a-sketch.html> (27/04/2018).
- Europa Press (2012). "Calderón justifica el despliegue de militares en regiones con violencia 'inmanejable'", 16 de Febrero de 2012, disponible [en línea]: <http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-mexico-calderon-justificadespliegue-militares-regiones-donde-violencia-inmanejable-20120216215447.html> (27/04/2018).
- 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 línea]: <https://www.fema.gov/media-library-data/1519395888776-af5f95a1a9237302af7e3fd5b0d07d71/StaffordAct.pdf> (17/04/2018).
- Felbab-Brown, V. (2009). *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper Number 12, March 2009, Foreign Policy at Brookings, The Brookings Institution, disponible [en línea]: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03\\_mexico\\_drug\\_market\\_felbabbrown.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf) (27/04/2018).

- Felicetti, G. y Luce, J. (2004). "The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers", *Parameters*, Autum 2004, disponible [en línea]: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/04autumn/felicett.pdf> (17/04/2017).
- Guerrero, E. (2018). "La segunda ola de violencia", Nexos, 1 de abril de 2018, disponible [en línea]: <https://www.nexos.com.mx/?p=36947> (27/04/2018).
- Head, T. (2017). "The Posse Comitatus Act of 1878", *ThoughtCo.*, November 1, 2017, disponible [en línea]: <https://www.thoughtco.com/the-posse-comitatus-act-of-1878-721707> (17/04/2018).
- 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 línea]: <https://definitions.uslegal.com/i/insurrection-act/> (17/04/2018).
- Jenkins, J. P. (2018). "Posse comitatus", *Encyclopaedia Britannica*, disponible [en línea]: <https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus> (19/04/2018).
- Johnson, A. (2015). "Obama: U.S. Cracking Down on 'Militarization' of Local Police", *ABC News*, May18, 2015, disponible [en línea]: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-cracking-down-militarization-local-police-n360381> (21/04/2018).
- Kayyem J. y Roberts, S. E. (2002). "War on terrorism Will Compel Revisions to Posse Comitatus", *Naitonal Defense*, 12/1/2002, disponible [en línea]: <http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2002/11/30/2002december-war-on-terrorism-will-compel-revisions-to-posse-comitatus> (29/04/2018).
- Kennedy, B. (2016). "Most Americans trust the military and scientists to act in the public's interest", *Pew Research Center*, October 18, 2016, disponible [en línea]: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/18/most-americans-trust-the-military-and-scientists-to-act-in-the-publics-interest/> (19/04/2018).
- Legal Information Institute (2018). "Second Amendment", Cornell Law School, disponible [en línea]: [https://www.law.cornell.edu/wex/second\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/wex/second_amendment) (20/04/2018).
- Lieblich E. y Shinar, A. (2017). "Police Militarization in the Trump Era", *justsecurity.org*, February 1, 2017, disponible [en línea]: <https://www.justsecurity.org/37125/police-militarization-trump-era/> (19/04/2018).
- Los Angeles Times* (2015). "Everything we know about the San Bernardino terror attack investigation so far", December 14, 2015, disponible [en línea]: <http://www.latimes.com/local/california/la-me-san-bernardino-shooting-terror-investigation-htmlstory.html> (21/04/2018).
- Lujan, T. R. (1997). "Legal Aspects of Domestic Employment of the Army", *Parameters*, Autum 1997, disponible [en línea]: <file:///C:/Users/User/Downloads/571.pdf> (30/04/2018).
- 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*, October 19, 2015, disponible [en línea]: <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> (27/04/2018).
- Mathews, J. T. (1989). "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Vol 68, No. 2, Spring 1989.
- Mihm, S. (2018). "Law Says Troops Can't Be Cops. History Disagrees", *Bloomberg*, April 10, 2018, disponible [en línea]: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-04-10/posse-comitatus-law-can-t-stop-trump-from-using-troops-at-border> (17/04/2018).
- Monroy, M. (2011). "Empleo informal, un lastre para México", *CNNExpansion.com*, 2 de febrero de 2011, disponible [en línea]: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn> (28/04/2018).
- National Archives (2018). "The Constitution of the United States: A Transcription", disponible [en línea]: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (27/04/2018).
- National Archives (1776). "Declaration of Independence: A Transcription", Congress, July 4th, 1776, disponible [en línea]: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (27/04/2018).
- Notimex (2018). "Anuncia gabinete de seguridad operativo conjunto Michoacán", *Cronica.com.mx*, disponible [en línea]: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=275855](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=275855) (27/04/2018).
- O'Neil, S. (2010). "Mexico-U.S. Relations: What's Next?", *Americas Quarterly*, Spring 2010.

- Parametria* (2018). “El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza”, disponible [en línea]: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4622](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622) (19/04/2018).
- Piñeyro, J. L. (2010). “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública”, en Alvarado, A. y Serrano, M., (coord.), Tomo 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 línea]: <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/articles/02spring/quillen.htm> (30/04/2018).
- Ramírez Hernández, J. M. (2016). “Violaciones a los derechos humanos desde Felipe Calderón”, 20 de abril de 2016, *SIPSE.com*, disponible [en línea]: <https://sipse.com/opinion/violaciones-a-los-derechos-humanos-desde-felipe-calderon-201320.html> (27/04/2018).
- Rawlins, A. (2011). *Mexico’s Drug War*, Council on Foreign Relations (CFR), December 13, 2011, disponible [en línea]: <http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689> (27/04/2018).
- Rezvani A. ([et.al] (2014). “MRAPs and Bayonets: What We Know About the Pentagon’s 1033 Program”, *National Public Radio* (NPR), September 2, disponible [en línea]: <https://www.npr.org/2014/09/02/342494225/mraps-and-bayonets-what-we-know-about-the-pentagons-1033-program> (21/04/2018).
- Rodrigues, T. (2018). “Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: Comparative perspectives”, *humansecurity.org*, unpublished paper, disponible [en línea]: <http://www.humansecuritycoordination.org/documents/130617663/130638395/Thiago+Rodrigues+Drug-trafficking+and+militarization.pdf/1cc80f10-4aa3-4d94-8bca-15026ce7a719> (25/04/2018).
- Romm, J. J. (1993). *Defining National Security* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1993).
- 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 de 2006.
- Schnabel, A. y Krupanski, M. (2015). “Evolving Internal roles of the Armed Forces. Lessons for Building Partner Capacity”, *Prism*, Vol. 4, No. 4, April, 2015.
- Spak, M. y Spak, D. (2004). “Posse Comitatus Act (1878)”, Major Acts of Congress, *Encyclopedia.com*, 2004, disponible [en línea]: <https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law/posse-comitatus-act> (17/04/2018).
- Tanfani J. y Mather, K. (2017). “Trump is ending restrictions that limit the military from giving surplus gear to police”, *Los Angeles Times*, Aug. 28 2017, disponible [en línea]: <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-military-gear-20170828-story.html> (21/04/2018).
- Tickner, J. A. (1995). “Revisioning Security”, en Booth, K. y Smith, S. (eds.), *International Relations Theory Today* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- 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, 1995 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”, April 12, 1950, President’s Secretary File, disponible [en línea]: [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf) (17/04/2018).
- Ullman, R. (1983). “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, No. 1, Summer 1983.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC) (2014). *Global Study on Homicide*, Trends, Context and Data 2013, disponible [en línea]: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf) (17/04/2018).
- United States (1947). *The National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Congress, July 26, 1947, disponible [en línea]: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf> (17/04/2018).
- U.S. Code (2011). *Title 18 – Crimes and Criminal Procedure*, 1385. Use of Army and Air Force as posse comitatus, disponible [en línea]: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/pdf/USCODE-2011-title18-part1-chap67-sec1385.pdf> (17/04/2018).
- U.S. Customs and Border Protection (CBP) (2018). *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan. The Mission: Protect America*, disponible [en línea]: [https://nemo.cbp.gov/obp/bp\\_strategic\\_plan.pdf](https://nemo.cbp.gov/obp/bp_strategic_plan.pdf) (19/04/2018).

U.S. Department of Justice (DoJ) (2011). *National Drug Threat Assessment 2011*, National Drug Intelligence Center (NDIC), August 2011, disponible [en línea]: <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf> (27/04/2018), 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 línea]: <http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t09t12+170+1+++%28%29%20%20AN> (17/12/02).

Villalobos, J. (2012). "Nuevos mitos de la guerra contra el narco", *Nexos*, a. 35, v. XXXIV, n. 409, Enero, 2012, disponible [en línea]: [http://www.nexos.com.mx/?P=leer\\_articulo&Article=2102505](http://www.nexos.com.mx/?P=leer_articulo&Article=2102505) (27/04/2018).

The White House (1986). "Narcotics and National Security", National Security Decision Directive Number

221 (NSC-NSDD-221), April 8, 1986, in NSDD – National Security Decision Directives, Reagan Administration, Federation of American Scientists (FAS), Intelligence Resource Programs, disponible [en línea]: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm> (19/12/02).

Williams, C. J. (2017). "An Argument for Putting the Posse Comitatus Act to Rest", *Mississippi Law Journal*, Vol. 85:1, disponible [en línea]: <http://mississippilawjournal.org/wp-content/uploads/2017/03/2.-Williams.pdf> (30/04/2018).

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 línea]: <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/reflections-on-the-militarization-of-american-law-enforcement-an-adaptive-consequence-to-an> (30/04/2018).