

# El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina

MARTHA PATRICIA SOLÍS MINOR\*

## **R**esumen

El presente ensayo aborda los aspectos sustanciales de la reformulación de los esquemas teórico- filosóficos y práctico-operativos de la política de defensa estadounidense posterior a los atentados terroristas del 11/9 y analiza las implicaciones que esto generó, por un lado, en el ámbito de la seguridad hemisférica y, por el otro, en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El argumento principal plantea que, en la lucha contra las *amenazas emergentes*, el gobierno de Washington ha fomentado la participación de las fuerzas armadas del hemisferio en cuestiones de orden interno; lo que aunado a otras cuestiones de índole político, económico y social, ha conducido a procesos de militarización de la seguridad pública en diversos países de la región. En el caso específico de México, este trabajo examina cómo se han transformado los vínculos con nuestro vecino del norte en materia de seguridad y defensa en los últimos años y, particularmente, cómo se han modificado las relaciones de las fuerzas armadas con sus homólogos estadounidenses. Asimismo, se analiza el rol que los militares han desempeñado al interior del régimen político mexicano y la manera en que la ampliación de sus funciones, sobre todo, a raíz del combate contra el crimen organizado, ha favorecido su posición como actor clave en la resolución de asuntos domésticos; lo cual, les permite obtener un mayor grado de influencia y autonomía, afectando las relaciones civiles-militares.

**Palabras clave:** México, Militarización, Seguridad pública, Estados Unidos, América Latina.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Estudios México-Estados Unidos y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, es docente en la Universidad La Salle, impartiendo el Seminario "Estrategia y Políticas en Seguridad e Impacto Social", en el marco de la Maestría en Gobernanza y Estrategia Internacional. Fue académica de la UNAM, impartiendo cursos sobre Relaciones Internacionales, Estudios México-Estados Unidos y Política Exterior de México, entre otros. Se desempeñó como Profesional Ejecutivo de Servicios Especiales en la Dirección de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República (PGR), donde se especializó en cuestiones de seguridad nacional, seguridad pública, fuerzas armadas, crimen organizado y narcotráfico. Correo electrónico: patriciasminor@gmail.com

## Abstract

The present essay addresses the key aspects that reformulated the theoretical, philosophical, practical and operational framework of the National Defense Policy of the United States in the aftermath of the 9/11 terrorist attacks and analyzes the implications generated, on one hand, in the hemispheric security, and on the other, in the U.S.-Mexico bilateral relationship. The central argument outlines that, in the fight against *emerging threats*, the U. S. government has encouraged the involvement of the Latin-American armed forces in domestic issues, which combined with another political, economic and social matters, has led toward the militarization of public security in several countries of the region. In the specific case of Mexico, this paper examines how security and defense linkages with the U.S. have been transformed in the last years, and specially, how the relations between the Mexican armed forces and their peers in other countries, have been modified. Likewise, the essay analyzes the role that the military have performed within the political regime and the way in which the extension of their functions, mainly because of the struggle against organized crime, have strengthened its position as a key agent in the resolution of domestic issues, which allows them to obtain a higher degree of leverage and autonomy, affecting the civil- military relations.

**Key Words:** Mexico, Militarization, Public Security, United States, Latin America.

## Introducción

En América Latina, desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX y, particularmente, tras el fin de la Guerra Fría, en distintos ámbitos, tanto gubernamentales, como no-gubernamentales, se vienen discutiendo las redefiniciones en torno a las políticas de seguridad y defensa y los procesos de transformación o readecuación de las fuerzas armadas, así como los riesgos que las *amenazas no tradicionales*<sup>1</sup> pudieran proyectar sobre los Estados. Con diversas y, en ocasiones, opuestas opiniones, el debate sobre estos temas en modo alguno puede darse por concluido

1 De acuerdo a Cabrera (2012) en la realidad latinoamericana, los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales, son usados como verdaderos sinónimos, teniendo una clara explicación: "... las tipologías de amenazas señaladas corresponden a una nueva categoría de procesos y elementos que, si bien afectan al normal desarrollo del Estado o de alguno de sus componentes, no pueden ser combatidos con los medios denominados como convencionales o clásicos que posee el Estado (p.25).

dada la dinámica y diversidad que se le adjudican a tales asuntos y, sobre todo, debido a que posterior a los atentados terroristas del 11-S, dichas amenazas fijaron un corolario de cuestiones que dieron luz a una *nueva agenda de seguridad* que reconfiguró por completo el contexto internacional en el nuevo milenio. No sólo eso, los trágicos acontecimientos en Nueva York y Washington, D. C. proporcionaron la pauta necesaria para que el gobierno estadounidense implementara nuevos esquemas militares y de defensa que en los años subsecuentes han acarreado una serie de implicaciones no sólo para sus propias fuerzas armadas; sino que además han tenido un impacto directo sobre el rol que ejercen sus homólogos en estas latitudes; los cuales han tenido que reforzar e intensificar su desempeño en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza.

En efecto, desde aquellos sucesos y hasta la fecha, el gobierno de Washington ha solicitado a sus aliados en el orbe una amplia y mayor cooperación en el combate de estas *nuevas amenazas* –sobre todo, en contra del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo<sup>2</sup> dado que vulneran la seguridad al interior de sus fronteras y también ponen en jaque la seguridad internacional. Al respecto, no cabe duda de que el incremento de este tipo de cuestiones puede afectar a los Estados de manera directa en su integridad territorial y soberanía y, por supuesto, representan riesgos no sólo para las sociedades y los ciudadanos, sino además para los valores y las instituciones democráticas, las economías nacionales y el ordenamiento jurídico y social.

Empero, también es necesario señalar que si bien los problemas *emergentes* de seguridad en la región pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente

2 En la Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en el 2003, se adopta el concepto de seguridad multidimensional y se reconoce al mismo tiempo que ésta puede verse afectada por factores políticos, económicos, ambientales y de salud. Se señala que el hemisferio enfrenta "amenazas tradicionales a la seguridad que siguen siendo importantes" y se agrega que la región enfrenta "nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos", que se agrupan en siete incisos: a) El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el blanqueo de activos, el tráfico ilícito de armas; b) La pobreza extrema y la exclusión social; c) Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades y riesgos de salud, y el deterioro del medio ambiente; d) La trata de personas; e) Los ataques a la seguridad cibernética; f) La posibilidad de que surja un daño en caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos; y g) La posibilidad del acceso, posesión y uso por terroristas de armas de destrucción en masa. (OEA, 2003:4-6)

el uso de la fuerza estatal, gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan nuestros países para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. Por ende, la resolución de muchos de esos problemas debería de vincularse al éxito de las políticas de desarrollo y al afianzamiento de la democracia como un régimen político eficiente; antes que ligarse exclusivamente con estrategias o enfoques de seguridad tradicional -auspiciados e impulsados por el gobierno estadounidense- que ante todo privilegian el uso de la fuerza e intensifican el rol de nuestras fuerzas armadas en funciones que deberían estar fuera de su ámbito de competencia. En este tenor, existe cierta tendencia a asociar las competencias de las fuerzas armadas con las *amenazas emergentes* habida cuenta el sesgo transnacional de las mismas; olvidando a menudo que la clasificación de lo que entiende un país como amenaza -ya sea nueva, emergente o no tradicional- resulta fundamental a la hora de generar y establecer los mecanismos necesarios para hacerles frente.

Por supuesto, no se puede negar que en ciertos casos, es posible visualizar que las capacidades de los Estados para combatir este tipo de fenómenos se vean en ocasiones sobrepasadas, sin embargo, utilizar al instrumento encargado de la defensa exterior en tareas que no les son propias, no es por mucho la mejor opción que los gobiernos deberían contemplar dado que “la difusión y la nueva legitimación de misiones militares de mantenimiento del orden interno representa un grave peligro para la calidad de las democracias de la región” (Battaglino, 2008:24). Al respecto, es muy cierto que en la actualidad las intervenciones militares directas son poco comunes en el hemisferio, sin embargo, el hecho de legitimar a las fuerzas armadas como garantes de la seguridad interior y la seguridad pública, favorece mayores grados de influencia, autonomía y poder militar que afectan tanto el proceso democrático de toma de decisiones, como las relaciones civiles- militares. No obstante, al amparo de la primacía militar, la doctrina del ataque preventivo y las políticas de seguridad y defensa de Estados Unidos, lo que vemos hoy día es precisamente esa ampliación inusitada de funciones y el reforzamiento del rol militar en el combate a dichos flagelos.

También es una realidad que la tendencia a emplear a los militares para enfrentar amenazas de origen no militar no sólo es fomentada por los Estados Unidos. En nuestra región existe una larga tradición histórica por parte de las fuerzas armadas de asumir roles internos y, en las últimas décadas, nuestros sistemas de seguridad pública han experimentado diversas crisis, complicando el escenario. Sin embargo, las

políticas que los gobiernos latinoamericanos han venido implementado prestan una escasa atención a las condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares.

Al mismo tiempo, las fuerzas armadas de nuestros países se han mantenido como actores clave en razón de su uso frecuente para la resolución de asuntos internos que no se relacionan en lo absoluto con la defensa nacional. Esta necesidad de administrar los asuntos de seguridad doméstica a través de medios militares está siendo el punto de quiebre de un sano balance entre el poder civil y el poder militar. Equilibrio que, sin lugar a dudas, todo régimen democrático requiere. Si bien es cierto que los líderes políticos latinoamericanos han tenido un considerable nivel de éxito en la subordinación de los militares al control civil, también es una realidad que en diversos países de la región se enfrentan proceso de militarización<sup>3</sup> que evidentemente ponen en la mesa de discusión los desafíos de redefinir el papel de las instituciones castrenses en el combate a las *amenazas emergentes*, replantear las concepciones de seguridad y formular un nuevo tipo de relaciones entre uniformados y civiles.

Si se revisan las actividades de las fuerzas armadas en varios países del hemisferio se encontrará que éstas desarrollan una diversidad de acciones que sobrepasan la función básica de la defensa. Dichas “labores complementarias” o “nuevas misiones” pueden ser ventajosas o perjudiciales dependiendo de los contextos y las circunstancias. Por ejemplo, nadie duda de la importante labor que cumplen los militares en apoyo a comunidades que son azotadas por desastres naturales. No obstante, sí existe un cuestionamiento sobre su participación en otras áreas como son la seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Aquí, el punto central es cuestionarse si en la estructura del Estado ellos son los más indicados para llevar a cabo funciones que desbordan su fin primero.

La respuesta debería de ser negativa, pero la realidad latinoamericana apunta a que los gobiernos de la región

3 Se entenderá como militarización al “proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público- militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter civil”. Es en sí, un proceso en donde “las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles” (Alvarado, 2009: 66).

han optado por hacer uso de sus fuerzas armadas para contener, e incluso, eliminar ciertas amenazas que de acuerdo al discurso ponen en jaque la seguridad nacional. En este sentido, algunos autores sostienen que uno de los elementos que ha caracterizado el proceso de militarización en el área “ha sido promovido por Estados Unidos en el marco de una estrategia de guerra contra el terrorismo, las drogas, las maras o pandillas, obligando a los gobiernos a recurrir como en el pasado a dar soluciones a los problemas sociales con una respuesta militar, y excluyendo el fortalecimiento de las instituciones del Estado” (Flores, 2014:85). Otros autores, consideran que “tras la ausencia de conflictos fronterizos y de ataques externos”, los militares latinoamericanos “no tienen mucho que hacer. Por esta razón en parte se han ocupado de otras labores como una manera de justificar su existencia, ganar presupuesto y mantenerse activos” (Garzón, 2012:40).

Independientemente de los elementos que se conjuguen para que en América Latina las fuerzas armadas estén asumiendo funciones que les corresponderían a otras instancias gubernamentales, lo cierto es que el despliegue de soldados en las calles genera una cantidad de interrogantes que provocan amplios debates en nuestras sociedades en torno a su rol institucional y sobre la manera en cómo se afectan las relaciones civiles-militares. Especialmente, porque los procesos de democratización y la disminución de conflictos armados en la región presagiaban el descenso de la participación de los cuerpos castrenses en los asuntos internos. Empero, a casi ya más de veinticinco años de que la mayoría de los países de nuestro continente vivieron la euforia de los procesos de liberalización y democratización, la ola de violencia e inseguridad que los azota actualmente parece irse configurando como una determinante que los podría encaminar a un proceso de transición regresiva al autoritarismo. Por ello, la importancia de continuar abordando a las fuerzas armadas como objeto de estudio desde diferentes vertientes en las Ciencias Sociales, incluyendo, su participación en el combate a las *amenazas emergentes* y su principal resultado: el proceso de militarización de la seguridad pública.

Ahora bien, estudiar en general a las fuerzas armadas de la región, plantea una serie de dificultades metodológicas que pueden dar lugar a presupuestos que no enmarcan de modo alguno al conjunto de los países que la comprenden. Cada Estado cuenta con dinámicas propias, las cuales han tenido variaciones autónomas a lo largo de la historia; por lo tanto, no es pretensión del presente trabajo abarcar en un análisis comparativo a todos los institutos armados, sino

de manera muy modesta, la intención es enfocarse exclusivamente en el caso mexicano.

Siendo así, los principales objetivos de este artículo son: 1) Realizar una revisión sucinta de los aspectos sustanciales que comprendió la reformulación de la política de defensa estadounidense a inicios del siglo XXI; 2) Analizar las implicaciones que ésta generó en la relación bilateral con México, específicamente, en el ámbito castrense y 3) Analizar cómo se ha transformado el rol de las fuerzas armadas mexicanas en el combate a las amenazas emergentes y cómo ello ha llevado a un proceso de militarización de la seguridad pública.

### **I. La política de defensa estadounidense en el nuevo milenio**

*“The best way to keep the peace is to redefinewar on our terms. We must shape the future with new concepts, new strategies and new resolve”*

*Governor George W. Bush. September 23, 1999.*

La intención de reformular los esquemas teórico-filosóficos y práctico-operativos de la política de defensa estadounidense no surgió a raíz de los atentados terroristas del 11/9. De hecho, fue una concepción que la administración de George W. Bush ya se había planteado desde su arribo a la Casa Blanca al inicio del nuevo milenio y que con agudeza pragmática, Donald Rumsfeld se encargó de exponer brevemente durante su audiencia de confirmación como secretario de Defensa ante la Comisión de Servicios Armados del Senado el 11 de enero de 2001<sup>4</sup> y, que se plasmaría

4 Al respecto, el funcionario estableció cinco objetivos clave que se proponía concretar en su paso por el Departamento de Defensa: 1) Formar y sostener los medios de disuasión apropiados para el entorno de seguridad contemporánea, para lo cual, la credibilidad, seguridad, confiabilidad y eficacia de la disuasión nuclear de Estados Unidos debían seguir siendo incuestionable; 2) Garantizar el estado de disponibilidad y sustentabilidad de las fuerzas armadas estadounidenses, las cuales debían no sólo contar con los mejores elementos, sino estar preparadas para hacer frente a cualquier situación imprevista que se les presentara, teniendo la capacidad de sostener operaciones militares durante un largo período de tiempo si fuese necesario; 3) Modernizar las capacidades estadounidenses de mando, control, comunicaciones, inteligencia y espaciales, ajustándose a las necesidades del siglo XXI y desarrollando y desplegando un sistema de mando-control-comunicación e inteligencia fundamental que sirviera no sólo para la transformación de las fuerzas militares, sino para conducir efectivamente la diplomacia; 4) Transformar las instituciones de defensa y seguridad estadounidense y, 5) Reformar las estructuras, procesos y organización del Departamento de Defensa (U.S. Senate, Committee on Armed Services:2001).

en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica (*The National Security Strategy of the United States of America*).

Presentada el 20 de septiembre del 2002 los objetivos de dicha estrategia apuntaron a la defensa de la libertad y la justicia; el reforzamiento de alianzas en contra del terrorismo global; el trabajo conjunto con países aliados para neutralizar los conflictos regionales; la prevención de ataques enemigos con armas de destrucción masiva; la promoción del libre comercio y la democracia, así como el desarrollo de agendas adecuadas para el combate de las amenazas tradicionales y emergentes (The White House, 2002). Para ello, la transformación de las instituciones de seguridad y defensa estadounidenses era primordial y, por ende, se diseñó en dos frentes: 1) La protección de la patria (*Homeland Security*) y 2) La puesta en marcha de la acción preventiva (*Preemptive Action*).<sup>5</sup>

Para propósitos de este trabajo, nos enfocaremos exclusivamente en la reconfiguración de la política de defensa estadounidense, misma que se desprende del documento arriba señalado y que se inició al ser sancionada el Acta de Transformación de Defensa (*Defense Transformation Act*), la cual estipulaba la creación de la Oficina de Transformación de la Fuerza (*Office of Force Transformation, OFT*) con el propósito de asistir al titular del Pentágono en el desarrollo de estrategias de cambio que abarcasen cuestiones relativas a la operación, estructura y tamaño de las fuerzas militares, así como cuestiones relacionadas con los recursos humanos, la tecnología, el armamento, la inteligencia y el manejo de riesgos (Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, 2005:11-17). En este sentido, lo más importante es que se dispuso la creación de un Nuevo Plan de Comando Unificado (*New Unified Command Plan, UCP*) que establecería las nuevas misiones, responsabilidades y áreas geográficas de cada comando combatiente dentro de las fuerzas armadas estadounidenses, proveyendo dirección a las acciones de sus comandantes. Al respecto, las principales novedades derivaron en el establecimiento del Comando del Norte (*NORTHCOM*);<sup>6</sup> en la asignación de nuevas

tareas para el Comando de Fuerzas Conjuntas (*Joint Forces Command*) que a partir de entonces se enfocaría en transformar a las fuerzas armadas estadounidenses en términos de ejercicios, entrenamientos conjuntos y experimentación y, por último, en la designación de cada área del mundo a un comandante específico, el cual sería responsable directo de la cooperación en seguridad y la coordinación militar con otros países.<sup>7</sup>

Por su parte, en la Estrategia de Defensa Nacional (*National Defense Strategy of the United States of America*) se consignó la necesidad de que el gobierno de Washington utilizara “su posición para construir un mundo mejor y más seguro que favoreciera la libertad humana, la democracia y la libre empresa” a partir del establecimiento de los siguientes objetivos: 1) Proteger a los Estados Unidos de un ataque directo; 2) Resguardar sus accesos estratégicos, empleando una libertad global de acción; 3) Fortalecer sus alianzas y sociedades y, 4) Establecer condiciones favorables de seguridad. Tales objetivos servirían para la implementación de acciones tendientes, por un lado, a asegurar que sus aliados apoyaran sus compromisos de defensa, y por el otro, a disuadir a sus adversarios potenciales (Department of Defense, 2005:1-7).

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el Departamento de Defensa giraría una serie de directrices, cuyo eje prioritario descansó en el establecimiento de una defensa más activa en donde las “acciones preventivas” serían el componente crítico. Dicha clase de acciones incluían una cooperación estrecha con los países aliados en materia

5 La Guerra Preventiva o Doctrina Bush, fue expuesta inicialmente en un discurso que el entonces presidente dio en West Point en junio de 2002 y fue recogida posteriormente en la Estrategia de Seguridad Nacional. Ésta se apoya sobre dos pilares: “Primero, que Estados Unidos hará todo lo que esté en sus manos para perpetuar su incuestionable supremacía militar, y segundo, que Estados Unidos se arroga el derecho a emprender acciones preventivas” (Soros, George, 2004:27).

6 La responsabilidad del Comando del Norte es garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, así como coordinar el apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales. Dicho comando se coordina con el Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD) y su área de operaciones incluyó a Canadá, México, partes del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Pacífico y Atlántico.

7 Los comandos con que cuenta Estados Unidos son tres funcionales (Comando Estratégico, Comando de Operaciones Especiales y Comando de Transporte) y se encuentran en territorio estadounidense; y cinco regionales: Comando Europeo (Europa, y se le incluyó recientemente Rusia y el Mar Caspio); el Comando Central (India, Asia y parte de África); el Comando Sur (Centro y Sudamérica); el Comando del Pacífico (Asia, Australia y se le incluyó recientemente la Antártida) y se le asignó responsabilidad para asistir al Comando Europeo en asuntos rusos que conciernen al Distrito Militar del Lejano Oriente) y el Comando del Norte, que ya se señaló con anterioridad. Los comandos regionales “deben promover estabilidad, fomentar la buena cooperación militar entre fuerzas y proveer respuestas inmediatas a las crisis, desde las humanitarias hasta el conflicto” (Mayers, 2002:18).

de seguridad, contención del terrorismo, asistencia humanitaria, operaciones de paz e iniciativas para evitar la proliferación de armas, sobre todo de destrucción masiva (Department of Defense, 2005:9-11). Y por último, estableció que una vez conseguido el proceso de transformación, las fuerzas armadas estadounidenses estarían listas para proteger sus bases de operación críticas; realizar operaciones desde cualquier lugar dentro y fuera del mundo (el espacio, aguas internacionales, espacio aéreo, ciberespacio); proyectarse y sostenerse en cualquier ambiente inaccesible; negarle a los enemigos cualquier tipo de santuario; conducir operaciones a través de una red céntrica que hiciese compatible la información, útil los datos y los sistemas de comunicación; mejorar su destreza en contra de retos irregulares e incrementar las capacidades de sus socios nacionales e internacionales, a través de programas de cooperación en seguridad (Department of Defense, 2005: 12-14).

Sobre esta última cuestión, cabe señalar que su importancia radica en que los objetivos planteados afectarían directamente a México. En este sentido, dicho programa de cooperación buscaría: 1) Identificar áreas donde nuestros intereses en común sean favorecidos por socios que desempeñan roles de liderazgo; 2) Alentar a nuestros socios para incrementar su capacidad y voluntad de operar en coalición con nuestras fuerzas armadas; 3) Solicitar a las autoridades correspondientes que faciliten la cooperación con las fuerzas militares aliadas y sus ministerios de defensa; y 4) Incentivar la transformación militar de nuestros aliados a través del desarrollo de un diagnóstico común en seguridad, que conjugue el adiestramiento y la educación, el desarrollo y experimentación de conceptos, el intercambio de información y el mando y control conjunto (Department of Defense, 2005:15). Cuestiones que, como veremos posteriormente, el gobierno mexicano tuvo a bien instrumentar.

Finalmente, se articularía la Estrategia Militar Nacional (*The National Military Strategy of the United States of America*) en apoyo de las estrategias de seguridad y defensa nacionales. Básicamente, en ella se definieron una serie de objetivos militares y conceptos operativos a partir de los cuales los comandantes de cada servicio (fuerza aérea, marina, ejército) y los comandantes de combate podrían identificar las capacidades deseables de sus fuerzas y evaluar los riesgos que se les presentasen. Al igual que las estrategias arriba mencionadas, la militar tuvo como prioridad la protección de la nación estadounidense en contra de cualquier ataque, por lo cual, se consideraba importante que las fuerzas armadas estuviesen conformadas de tal manera que tuvieran la

capacidad de defender su territorio y al mismo tiempo continuar operando en y desde las siguientes cuatro regiones: Europa, Asia y Medio Oriente, África y Latinoamérica. Destacando la necesidad de que dichas fuerzas tuviesen la capacidad de derrotar rápida y contundentemente a sus adversarios en dos campañas militares que se desarrollen al mismo tiempo.<sup>8</sup>

Un punto por demás importante es el que establece que las fuerzas armadas estadounidenses- con el fin de prevenir los conflictos y los ataques sorpresa- deberían asegurar el acceso a regiones estratégicas, establecer condiciones favorables de seguridad y ayudar a incrementar las capacidades de sus aliados para proteger sus intereses comunes. En este tenor, la promoción de la seguridad en el exterior se convertía en una misión básica para los militares, dado que donde estuvieran desplegados, tendrían la función de establecer interacciones con sus pares y construir puentes de confiabilidad entre Estados Unidos y los distintos países. El documento establece que “comprometerse en la cooperación en seguridad alentaría a las demás naciones a desarrollar, modernizar y transformar sus capacidades; ayudaría a resolver las controversias que surgen por el empleo de diferentes doctrinas entre sus contrapartes militares; facilitaría los vínculos en cuestiones de inteligencia y comunicaciones; así como una integración de las operaciones militares con sus aliados y una respuesta rápida a las crisis que pudiesen suscitarse” (Department of Defense, 2004: 12).

Con lo anterior, es como la Casa Blanca replanteó su política de defensa convencida de la extrema necesidad de acomodar su arquitectura de seguridad -un enorme, rígido y burocratizado entramado anclado en la Guerra Fría- a las insólitas circunstancias del nuevo siglo, dando paso a la *Guerra contra el Terrorismo*, fundamentada en torno a la búsqueda de Osama Bin Laden, el desmantelamiento de Al Qaeda y las campañas militares en Afganistán e Iraq;<sup>9</sup> que

8 Ello debido a que- de acuerdo a su percepción- existía un amplio rango de nuevos adversarios: actores estatales (países) y no estatales (redes terroristas, redes del crimen organizado internacional, grupos armados ilegalmente) que hacían que el campo de batalla fuese más complejo y extenso; y que además contaban con acceso a tecnología y armamento de punta (Department of Defense, 2004:4-6).

9 De acuerdo a un experto en la materia, los conflictos bélicos en Afganistán e Iraq impusieron “un baño de realismo para Estados Unidos al exponer, en primer lugar, las carencias de este ejército equipado, adocotrinado, organizado y adiestrado para el combate contra adversarios tecnológicamente avanzados, cuando se ha visto obligado a estabilizar y apoyar la reconstrucción de zonas hostiles mientras realiza una campaña de contrainsurgencia y lucha contra fuerzas irregulares. En segundo lugar, también han revelado el precio político, humano, económico, material y diplomático que

en los siguientes años permitirían, por un lado, descubrir los límites de su poder militar y, por el otro, cuestionar la aparente unipolaridad del orden internacional de la posguerra fría y facilitar el auge de nuevas potencias capaces de limitar la influencia y disputarle su hegemonía.

Ahora bien, es necesario señalar que el nuevo entramado de seguridad y defensa de Estados Unidos tendría diversos ajustes durante el segundo mandato de George W. Bush y, sobre todo, durante la administración de Obama. No es menester profundizar en ellos, sólo se pretende establecer que el planeamiento de la política de defensa del país vecino se orientaría “hacia la generación de capacidades militares apropiadas para la estabilización posconflicto, apoyo militar a la reconstrucción, labores de construcción nacional, antiterrorismo y lucha contra la insurgencia”. Asimismo, “el pensamiento estratégico pasó a primar en el estudio de las *amenazas asimétricas* (orientadas a explotar las debilidades de las fuerzas regulares), *irregulares* (contrarias a los usos y costumbres de la guerra) o *híbridas* (que combinan el empleo de medios regulares e irregulares)”, consideradas como los mayores riesgos que se cernían sobre sus fuerzas armadas y su nación (Piella Colom, 2014:273-274).<sup>10</sup>

En este tenor, al existir un cambio de orientación hacia los conflictos de baja y mediana intensidad se involucionó hacia el antiguo estilo militar característico de la Guerra Fría, en el cual se dejaba de lado el interés por democratizar al sector defensa en América Latina, regresando a modelos más clásicos de cooperación con sus homólogos en la región. En otras palabras, el interés estadounidense al inicio del siglo XXI se fundamentó en encontrar interlocutores válidos y eficaces que pudiesen mantener la estabilidad de la región al resolver los problemas relacionados con las amenazas emergentes, especialmente, la posible amenaza terrorista. Para ello, se ha vuelto a fomentar la participación de nuestras fuerzas armadas en cuestiones de orden interno, se han reforzado los programas de asistencia en seguridad y defensa,<sup>11</sup> y se ha promovido la celebración de cumbres regionales en ambas materias.

---

debe pagarse cuando se pretende el cambio forzoso de un régimen y su posterior pacificación. Finalmente, estos conflictos han revelado las limitaciones del nuevo estilo americano de combatir, que, fundamentado en la capacidad industrial del país para producir armamento sofisticado y la búsqueda de soluciones tecnológicas a problemas estratégicos, pretende aprovechar su brecha tecnológica para lograr victorias rápidas, fáciles, limpias y decisivas contra cualquier adversario” (Piella Colom, 2014:278-279).

10 Para mayor información sobre los cambios específicos de la política de defensa estadounidense se recomiendan al lector los siguientes textos: Piella Colom, 2010 y Piella Colom 2016.

Al respecto, del 2002 al 2016 se han celebrado ocho Conferencias de Ministros de las Américas<sup>12</sup> y una Conferencia Especial sobre Seguridad (OEA, 2003). Si bien es cierto que desde 1995 los ministros de defensa latinoamericanos, salvo Cuba, se venían reuniendo para fijar agendas en común, lo que resalta en las reuniones realizadas después del 11/9, es que su eje articulador se ha fijado en torno a las *amenazas emergentes*, descansando en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intergubernamental de los regímenes de seguridad y defensa en la región y los temas tratados obedecen a las prioridades y se

---

11 De acuerdo con un informe de WOLA se encontró que “75 de 107 programas mundiales de asistencia en seguridad de los Estados Unidos pueden operar en Latinoamérica”. A través de estos programas, el gobierno estadounidense “capacita, equipa, comparte inteligencia y realiza operaciones con las fuerzas de seguridad de la región”. Asimismo, trabaja con las fuerzas armadas en todos los países, exceptuando Cuba, Venezuela y Bolivia. Por su parte, el financiamiento del Departamento de Defensa “va hacia todo, desde el suministro de armas y la capacitación de nuevas habilidades militares, a la construcción de bases y la realización de ejercicios de entrenamiento conjuntos y conferencias, a trabajar con ellos en las operaciones de inteligencia, las intercepción de drogas, y cada vez más, la seguridad fronteriza”. Además, desde el año 2000, Estados Unidos ha dirigido aproximadamente “un poco más de US\$20,5 mil millones”, de los cuales “más de \$17 mil millones vienen a través de programas establecidos para la “guerra contra las drogas”. Siendo los principales receptores “en los últimos 17 años... Colombia (\$9.5 mil millones) y México (\$2.9 mil millones) y, a partir del 2016, el “Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) que superó colectivamente a ambos países, a medida que aumentaron los niveles de financiamiento para responder a altos niveles de delincuencia, violencia y tráfico de drogas” (Isacson y Kinoshian, 2017). Cabe mencionar también que “el número de misiones de entrenamiento llevados a cabo por las Fuerzas de Operaciones Especiales en Latinoamérica se triplicó entre 2007 y 2014... especialmente en Centroamérica”. Durante los últimos años, cerca que de “4,000 miembros de las Fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos han capacitado casi 13,000 miembros de las fuerzas de seguridad de Latinoamérica con un costo de \$73 millones”. Finalmente, WOLA concluye que dichas fuerzas de élite “se encuentran en los países para promover el interés de los Estados Unidos” y se cuestiona quién está haciendo la política exterior estadounidense, si el Departamento de Estado o las Fuerzas Armadas (Kinoshian, 2016).

12 Las Conferencias que se han realizado son las siguientes: V CMDA, del 18 al 22 de noviembre de 2002 Santiago, Chile; VI CMDA, del 16 al 21 de noviembre de 2004, Quito, Ecuador; VII CMDA, del 1 al 5 de octubre de 2006, Managua, Nicaragua; VIII CMDA, del 2 al 8 de septiembre de 2008, Banff, Canadá; IX CMDA, del 22 al 25 de noviembre de 2010, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; X CMDA, del 8 al 11 de octubre de 2012, Montevideo, Uruguay; XI CMDA, del 12 al 14 de octubre de 2014, Arequipa, Perú; XII CMDA, del 10 al 12 de octubre de 2016, Puerto España, Trinidad y Tobago (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

amparan en los lineamientos planteados por Estados Unidos; lo que significa, por un lado, poner acento en la securitización de las agendas locales y hemisférica y, por el otro, la pérdida de años de discusiones sobre la relación entre democracia y fuerzas armadas, así como el peligro de dejar en manos de los militares lo que son esencialmente problemas civiles. De esta forma, la Casa Blanca aspira además a impedir que potencias hostiles (como China) ganen influencia en la zona y aumenten su capacidad para dañar sus intereses económicos y políticos (Figueredo, 2016: 323-348).

## II. Implicaciones de la política de defensa estadounidense para las fuerzas armadas en México

En el caso específico de México la reconfiguración de las políticas de seguridad y defensa estadounidense conlleva a un cambio de paradigma en la relación con el vecino del norte, la cual transitó de la desconfianza, cautela y cooperación restringida a la colaboración plena y amplia en dichas materias. Cuestión que no se habría podido concebir con anterioridad al 11/9 dadas las características particulares de la política exterior mexicana -que encuadrada en una serie de principios y doctrinas- en aspectos de seguridad y defensa solía definirse como proteccionista, relativamente independiente y, hasta cierto punto, antiestadounidense y matizada por una retórica nacionalista.

Así bien, a inicios del nuevo milenio y durante el gobierno de Vicente Fox, se dio un viraje histórico en los nexos entre ambas naciones -caracterizado sin duda alguna por el pragmatismo-<sup>13</sup> que permitió, por un lado, la firma de los acuerdos de cooperación antiterrorista, mejor conocidos como *Smart Border Agreements*,<sup>14</sup> la implementación del Programa de Tecnología Indicadora de Situaciones e Inmigrantes a

Estados Unidos (US-VISIT) y el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST) y, por el otro, la suscripción de un “Memorandum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos” y un “Comunicado Conjunto que estableció el “Plan de Seguridad Fronteriza”.<sup>15</sup> Asimismo, ambos gobiernos, junto con el de Canadá acordaron el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN),<sup>16</sup> que sería la institucionalización del vínculo entre los intereses económicos y de seguridad estadounidenses con la política nacional mexicana.<sup>17</sup>

Finalmente, se signaría ya bajo el mandato de Felipe Calderón, la Iniciativa Mérida, que es “la primera expresión en México donde se acepta un programa de cooperación con el extranjero, para atacar un fenómeno que se expresa en territorio mexicano” (Benítez, 2014:224) y cuyos principales objetivos han sido fortalecer los esfuerzos internos de procuración de justicia en México y ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia

13 Es crucial apuntar que este sería el último sexenio en el que las fuerzas armadas mexicanas (especialmente, el Ejército y Fuerza Aérea) mantendrían una cooperación restringida con sus homólogos extranjeros. Bajo la dirección del general Clemente Vega, las fuerzas terrestres y aéreas conservarían todavía la ya tradicional posición nacionalista que limitaba la colaboración con otras instituciones armadas extranjeras; en el entendido de que ésta era una condición determinante no sólo para el buen cumplimiento y desempeño de las tareas que constitucionalmente se les habían asignado; sino también para evitar la injerencia de otros países en asuntos internos vulnerando la soberanía nacional y afectando el cumplimiento de los objetivos nacionales y la preservación del interés nacional. En este sentido, hasta finalizar el sexenio ésta seguiría siendo una prerrogativa más del Alto Mando, quien era el que definía los tiempos y las formas de su participación en el ámbito externo (Solís Minor, 2017:281-282).

14 Dicho acuerdo se suscribió el 22 de marzo de 2002 y en él se proponen veintidós compromisos relacionados con la seguridad de la infraestructura, la seguridad en el flujo de personas y la seguridad en el flujo de bienes (Benítez, 2005).

15 Básicamente con ello se buscó “facilitar el intercambio de información para combatir las organizaciones de tráfico de personas”, así como “ampliar los programas de capacitación e intercambio de conocimientos entre las autoridades responsables de aplicarlos” (Benítez y Rodríguez, 2008:24).

16 La finalidad de ASPAN es proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas y promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida de sus ciudadanos. En ella se establecen estrategias y líneas de acción relacionadas con los bienes de manufactura, la competitividad sectorial y regional, los movimientos de bienes, los servicios financieros, el transporte, la energía, el medio ambiente, la agricultura, los alimentos y la salud; así como la seguridad de los viajeros, la carga, la aviación, la seguridad marítima, la bioprotección, la cooperación en procuración de justicia y en inteligencia y, finalmente, cuestiones tendientes a la protección, prevención, respuesta, agilización fronteriza y la cooperación en ciencia y tecnología. (Trejo, 2006: 10-13)

17 De hecho, los aspectos de seguridad plasmados en el documento, abarcaron todo lo relativo a la defensa frente al terrorismo, la defensa del libre mercado y la democracia en el marco de la guerra preventiva; incorporando también el manejo de emergencias antes, durante y después de cualquier tipo de desastres y abriendo la puerta a la tipificación de “estado fallido” y a la intervención estadounidense para hacerse cargo de la situación en el marco de la cooperación.

transnacional. Cabe señalar que la Iniciativa Mérida reviste gran importancia, ya que fundamenta el combate de amenazas emergentes, como el tráfico ilícito de estupefacientes y el crimen organizado, en el esquema policiaco-militar sugerido por el gobierno de Washington, lo que ha representado para las fuerzas armadas mexicanas un cambio no visto por lo menos desde 1942, cuando se constituyó la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos.

En este tenor, los lazos inéditos entre ambos países, han ido sentando las bases de un “compromiso político-militar y de seguridad” que tiene de trasfondo ser útil “como herramienta de intervención y de posicionamiento en la región por parte de la Unión Americana” (Oliveros, 2007) (Méndez, 2007). Al respecto, se debe señalar que no es una novedad que dichos instrumentos sean parte esencial del proyecto hemisférico estadounidense y de sus intereses geopolíticos. En otras palabras, son expresión del vínculo entre los acuerdos comerciales (TLCAN) y sus dimensiones militares y de seguridad.

Sobre el tema, se debe establecer que desde la década de los años ochenta, México fue considerado como punta de lanza para construir un área de libre comercio en América. En ese entonces, las condiciones cambiantes en la región retrasaron los planes de Washington para la construcción de acuerdos bilaterales o subregionales (no sólo de índole comercial sino también militar) para dar viabilidad a la estrategia dictada por los intereses corporativos y de seguridad nacional en el hemisferio. Cabe resaltar, que para la década de los años noventa, Estados Unidos ya contaba con los lazos políticos necesarios en el país, a raíz de la llegada de los tecnócratas al poder y, por su parte, el TLCAN le permitió afianzar los lazos económicos. No obstante, “le faltaba cerrar el círculo de la dependencia y la seguridad nacional entre él y México: el *tercer vínculo*” (Gallardo, 2000:241). Es decir, la cooperación sin restricción alguna por parte del aparato militar mexicano, la concreción, finalmente, de lo que el Cónclave de Williamsburg proponía en 1995<sup>18</sup> y que, en su momento, el entonces secretario de la Defensa, Enrique Cervantes Aguirre, tuvo renuencia de aceptar, manteniendo la visión nacionalista y cautelosa que solía caracterizar a los mandos castrenses mexicanos.<sup>19</sup>

18 Básicamente, los objetivos del Pentágono eran formar un mecanismo de seguimiento de los encuentros castrenses, conseguir un acuerdo para darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y mandar a la OEA para que asumiera mayores papeles intervencionistas en la subregión (Fazio, 1996).

De hecho, hasta antes de la Iniciativa Mérida, el vecino del norte no tenía ningún tipo de acceso a las estructuras de decisión táctico-operativa y estratégica de las fuerzas armadas mexicanas, que continuaban siendo la única institución de América Latina, junto con la de Cuba, que no habían sido penetradas directamente por el Pentágono. En general, la cooperación se había restringido sólo al intercambio de información, a la compra de equipo y material bélico, al entrenamiento de militares en Estados Unidos y a la ayuda humanitaria. Empero, la relación bilateral con los Estados Unidos se reforzó aún más luego del énfasis que la administración calderonista impuso en el combate a las amenazas emergentes, tales como el narcotráfico y el crimen organizado (Velázquez, 2010: 147) (Velázquez, 2011).

Al respecto, como es de conocimiento general, desde el año 2006 y hasta la fecha, las estrategias implementadas por el gobierno mexicano en el combate a dichos flagelos se han cimentado en un pilar reactivo y de contención que dejan en segundo plano aspectos importantes como son la prevención, la reestructuración del sistema de impartición de la ley y procuración de justicia, así como la promoción de una cultura de la legalidad. Los resultados más visibles de dichas estrategias, han sido por un lado, la consolidación de un proceso de militarización de la seguridad pública que ha profundizado la degradación e ineficiencia policial y ha ocasionado un desgaste institucional de las fuerzas armadas y la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos. Y, por el otro, el incremento de la influencia militar en el proceso de toma de decisiones. Si bien es cierto que las fuerzas armadas mexicanas aceptan formalmente la supremacía del poder civil, éstas son defensoras de su autonomía organizativa,

19 “El 23 de octubre de 1995, William Perry, secretario de Defensa de Estados Unidos, visitó el campo militar número 1 en la ciudad de México, y ante 200 jefes de alto rango y 10 mil soldados mexicanos, vaticinó que, en el futuro próximo, la confluencia –motivada por la lucha contra el narcotráfico– de “experiencias, entrenamientos y objetivos” de las nuevas generaciones de militares mexicanos y estadounidenses haría de la cooperación militar el “tercer vínculo” entre ambos países, superando de esa manera una alianza hasta entonces afincada únicamente en los vínculos políticos y económicos” (Sandoval, 2000:201). La respuesta del alto mando castrense a Perry fue la siguiente: “Para nadie es desconocido que las relaciones entre vecinos deben ser manejadas con singular prudencia, meticulosidad y buena fe. Pero cuando estos vínculos atañen a las cuestiones de seguridad y defensa, nos exigen un más elevado rango de responsabilidad, eficiencia y cautela, preservando siempre los objetivos fundamentales y los intereses nacionales” (Ibarrola, 2003: 98-99).

operativa y presupuestal y son quienes, en última instancia, elaboran las políticas militar y de defensa nacionales, interviniendo además en la construcción de la política de seguridad nacional. Paradójicamente, el gobierno mexicano en lugar de fortalecer el poder civil, ha optado por otorgarles a los militares un rol protagónico en el combate a las amenazas emergentes.

En este sentido, en los últimos años, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), como la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), han establecido en sus programas sectoriales una serie de objetivos, de los cuales destaca el respaldo a la proyección de México en el entorno internacional, para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa y, para el cual, se han propuesto fortalecer las relaciones bilaterales con las fuerzas castrenses de otras naciones. Cuestión nunca antes considerada.

Por ejemplo, durante el gobierno de Felipe Calderón la SEDENA buscaría “garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano”, a través de cuatro estrategias: “1) Contribuir con las acciones que ya se realizan para salvaguardar la seguridad en las fronteras norte y sur; 2) Respaldo la proyección de México en el entorno internacional, para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía; 3) Fortalecer las relaciones bilaterales... con fuerzas castrenses de otras naciones, sobre diversos asuntos de interés común y, 4) Apoyar las acciones del Gobierno de la República, orientadas al apoyo a los países expuestos a la presencia de desastres naturales de origen humano”. Para ello, el Alto Mando estableció las siguientes líneas de acción, que delinearon su participación en política exterior, y que además como se podrá observar, se ajustaron a los planteamientos promovidos por la política de defensa estadounidense: (Segob, 2008: 27-29)

1. Apoyar las acciones de las autoridades responsables de la seguridad en las fronteras terrestres y de los litorales.
2. Reforzar las medidas para proteger la infraestructura crítica de la región fronteriza.
3. Contribuir con otras dependencias en los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza y en los mecanismos de enlace fronterizo.
4. Promover enlaces e intercambio de información con organismos nacionales y extranjeros, para mejorar las actividades de vigilancia, detección, seguimiento e intercepción de aeronaves, embarcaciones y vehículos vinculados con actividades ilícitas.
5. Contribuir con las dependencias competentes, en la revisión, aplicación y cumplimiento de convenios y tratados internacionales de los cuales México es parte.
6. Coadyuvar en la concepción de la postura oficial del

país respecto a las propuestas de nuevos proyectos de mecanismos internacionales en temas de competencia de dicha dependencia y de interés para el Estado Mexicano.

7. Atender invitaciones de organismos internacionales de índole político-militar, para fortalecer la presencia de México en el exterior.

8. Realizar reuniones recíprocas de carácter bilateral para atender temas de interés común, que contribuyan a la consecución de acuerdos entre las fuerzas armadas.

9. Fomentar el intercambio cultural con planteles educativos castrenses de otros países.

10. Conocer otros sistemas educativos militares de países con los que se tiene relación para reforzar la gestión de administración del Sistema Educativo Militar.

11. Participar activamente en las actividades de Ayuda Humanitaria que establezca el Gobierno Federal.

12. Reforzar la impartición del “Curso de Apoyo a la Población Civil en Casos de Desastres” a otros países”.

Por su parte, la Marina únicamente incluyó en su programa el objetivo de “proteger los intereses marítimos nacionales”, en concordancia con el interés plasmado en el PND de “fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía”. El documento establece para ello, que la línea de acción a seguir será “contribuir con los compromisos contraídos por el país en materia de seguridad regional”. (Segob, 2008: 24-29)

Así bien, este cambio de paradigma en la colaboración amplia y sin restricciones con sus homólogos estadounidenses, ha concretizado el “tercer vínculo” que le hacía falta a la relación bilateral México- Estados Unidos. Lo cual, se puede corroborar con la declaración de la general Lori Robinson, jefa del NORTHCOM, quien destacó como un gran logro el que “por primera vez en la historia institucional” México aceptara copatrocinar la V Conferencia de Seguridad de Centroamérica (CENTSEC 2017), evento que “fortalecerá el liderazgo regional de las Fuerzas Armadas mexicanas” y “catalizará una mayor participación de los mexicanos en temas de seguridad” (Estévez, 2017).

Como se aprecia, la política de defensa estadounidense ha tenido su impacto en la modificación de los nexos de los militares mexicanos con sus pares en la región, quienes han visto las “bondades” de aceptar la cooperación impuesta por el titular del Poder Ejecutivo. La gran resistencia que antaño oponían los mandos castrenses se ha ido difuminando y, esto ha reforzado su dominio sobre la política militar- son ellos quienes definen las metas y organización general de la defensa nacional, así como su formulación, puesta en práctica

y la supervisión de su aplicación- y ha posibilitado que aseguren y acrecienten su autonomía sobre las decisiones concernientes a su tamaño, reclutamiento, aprovisionamiento, organización, operación, composición, equipamiento, despliegue, doctrina y educación. Lo que evidencia un intento por limitar la jurisdicción civil sobre su dominio y su influencia en el proceso de toma de decisiones al interior del sistema político, no sólo para la implementación de políticas internas, sino también en el marco de la política exterior, a sabiendas de que su regreso a los cuarteles tomará un largo tiempo.

### III. Aproximación histórica al régimen político mexicano, las relaciones civiles- militares y el proceso de militarización de la seguridad pública en México

Desde que México surgió como Estado independiente su mayor debilidad ha sido el ejercicio arbitrario del poder basado en la contradicción entre las reglas legales y las reales que han permitido el establecimiento de un sinnúmero de acuerdos implícitos e ilícitos que dan cauce a la vida política nacional y, que quebrantan continuamente el estado de Derecho.<sup>20</sup> En otras palabras, históricamente, el proceso político transcurrió alejado de las vías democráticas, razón por la cual, el tipo de régimen que se consolidó a inicios del siglo XX fue eminentemente autoritario, teniendo como fundamento una triada indisoluble: presidente/ partido único/fuerzas armadas, a través de la cual, se encontró una fórmula única, para mantener estables, durante un largo periodo, tanto el orden político y social, como las relaciones civiles- militares. Estas últimas a partir del reconocimiento por parte de la cúpula militar de la doctrina de la supremacía civil.

En este sentido, el acuerdo no escrito forjado en los años veinte del siglo pasado entre las élites política y militar,<sup>21</sup> permitiría que el cuerpo de oficiales se abriera para aquéllos hombres de armas dispuestos a ser leales al presidente de la República, al secretario de la Defensa Nacional y al Estado creado por el modelo político unipartidista; marcando las pautas de interacción entre ambos grupos y el establecimiento

de reglas claras y precisas del juego político que se pueden resumir en una frase: el control civil pero con autonomía militar.

Así bien, el régimen autoritario priísta aglutinaría en su seno a prácticamente la totalidad de los sectores organizados y se convertiría en un eficaz instrumento de dominación y control, que a su vez, arrastraría a los militares a una misión diferente: la aplicación de la seguridad interna, políticamente definida por el presidente y sus colaboradores. Ello, conduciría a los diferentes gobiernos a hacer uso de las FFAA como instrumento de represión para sofocar cualquier “amenaza” que pusiera en vilo el orden político y social establecido; con lo cual, la noción de seguridad nacional llegó a ser completamente confundida con la seguridad del régimen y del gobierno, en un marco internacional caracterizado por el enfrentamiento Este-Oeste. Dicho contexto, sin duda, permitió que los sucesivos gobiernos concentraran su atención en el combate de las “amenazas internas”, con la venia y el apoyo de Washington, a quien no le importaron mucho las maneras (muchas veces ilegales) en que su vecino del sur mantenía su estabilidad política interna. En tanto le mantuviera segura sus fronteras (por cuestiones de seguridad nacional) a la Casa Blanca no le importó que México tuviera un régimen autoritario y represor (Solís Minor, 2017: 202-243).

Ahora bien, es importante anotar que cuando las instituciones civiles fueron capaces de canalizar y resolver la conflictividad política que surgía, el régimen no tuvo la necesidad de recurrir a los militares. Sin embargo, cuando la inestabilidad política y social sobrepasaba al liderazgo civil, el presidente de la República en turno, se encargaba de hacer uso discrecional de las FFAA para disuadir, contener o, en su caso, eliminar los “peligros” que ponían en riesgo el entramado autoritario. Y, en contrapartida, los milites eran galardonados con amplios procesos de profesionalización y modernización, como premio a su lealtad. Empero, la trinidad Presidente de la República/ PRI/ Fuerzas Armadas, a medida que apretaba el cerco autoritario sobre la población, provocaría la eclosión de voces disidentes que no sólo cuestionarían las políticas del gobierno, sino además su propia legitimidad. Lo que conllevó a que la élite política en el poder no tuviera más salida que permitir una serie de reformas (especialmente electorales) que dieran cauce a procesos de liberalización y democratización del régimen, que volvieron efectivos los derechos civiles y permitieron la aparición de un pluripartidismo que en última instancia, enfrentó a la maquinaria del partido hegemónico en 1988 y, que a pesar de no conseguir el

20 Para mayor información se pueden consultar Meyer, 1995 y Meyer, 2016.

21 Dicho acuerdo contiene dos reglas fundamentales: La primera establece que los militares de la Revolución cederían el poder a la burocracia civil, a cambio de que ésta respetara a la institución castrense y su autonomía, legal, judicial y presupuestaria. La segunda establece que en correspondencia, los militares respetarían el poder civil y respaldarían a la élite revolucionaria y sus metas incondicionalmente frente a cualquier amenaza. Este acuerdo aún tiene vigencia (Diez y Nicholls, 2006:9).

éxito, pudo poner en jaque al régimen autoritario que empezó a desmoronarse, iniciando con ello el lento y peculiar tránsito hacia la democracia.

La derrota del PRI en las elecciones del 2000 significó un punto de inflexión decisivo para el proceso de desarticulación de las bases que dieron soporte al orden político posrevolucionario, rompiendo con la larga línea de continuidad en la transmisión del poder que arrancó con Álvaro Obregón. Fue un punto de quiebre para la lógica del funcionamiento del sistema político y supuso el fin del longevo régimen autoritario. Con el triunfo de Vicente Fox, en el país se abrió la posibilidad de instaurar nuevas reglas, instituciones y procesos del juego político; empero, la forma en cómo se realizó la transición política es un factor fundamental para entender por qué durante el primer gobierno de alternancia, no se conseguiría el afianzamiento de la democracia.<sup>22</sup>

En otras palabras, la instauración democrática fue un proceso incompleto, en el cual, Vicente Fox olvidó asumir como política de Estado el combate a la corrupción, la impunidad, la violencia y la inseguridad arrancando desde sus raíces las viejas prácticas del clientelismo y el corporativismo y reestructurando de fondo a las instituciones encargadas de la ley y el orden, así como a las fuerzas armadas. Su falta de definición y estrategias claras, así como la implementación de políticas erradas e insuficientes fueron erosionando la incipiente rendición de cuentas y la transparencia, minaron la legitimidad democrática que estaba en construcción y revitalizaron las arcaicas prácticas autoritarias que pusieron en entredicho la vigencia de la gobernabilidad y el Estado de derecho (Solís Minor, 2017: 247-299).

Básicamente, las características muy singulares de la transición política mexicana –larga duración, pactada entre élites, con acuerdos limitados a las reformas electorales, sin ruptura con el régimen autoritario, sin una nueva institucionalidad y con la conservación de

alianzas y prácticas añejas implícitas y extralegales– aunadas a la falta de visión de Estado del primer gobierno panista, ocasionarían que el proceso de instauración democrática no se completara, colocando al sistema político en una suerte de limbo en el que conviven hasta nuestros días ciertos valores y prácticas democráticas con fórmulas acreditadas como autoritarias.

En suma, la falta de miras a largo plazo impidió que el gobierno (aun cuando contó con una novedosa propuesta en materia de seguridad nacional de carácter multidimensional que pudo haber sido el pivote para conjuntar los esfuerzos de todos los campos del poder nacional con miras a preservar las aspiraciones, objetivos, intereses e identidad de la nación) proporcionara certidumbre y dirección a un Estado que internamente comenzaba a padecer “el debilitamiento progresivo, y en algunos casos la desaparición, de los mecanismos de control político, policiaco y militar que habían servido durante décadas para excluir del poder político” a la delincuencia organizada, específicamente, al narcotráfico (Astorga, 2015:161); y que externamente, se encontraba presionado por su vecino del norte en el marco de un sistema internacional caracterizado por la lucha contra el terrorismo.

En esta tesitura, a inicios del nuevo milenio, el país se encontraba frágil y con instituciones débiles, y al no completar el proceso de instauración democrática, el gobierno permitió la continua fragmentación del poder político (sobre todo a nivel local) y la reiterada violación del estado de Derecho, creando vacíos de poder que fueron ocupados por el crimen organizado, generando ingobernabilidad y el aumento de la violencia e inseguridad en algunas de las entidades federativas. Ello, fomentó la participación de las fuerzas armadas en áreas extra-militares, que si bien es cierto no era una novedad,<sup>23</sup> sí cerró de un portazo la oportunidad de que el viejo acuerdo civil-militar se desmantelara y afianzó el proceso de militarización de la seguridad pública.

22 En este sentido, el pacto entre las élites, priistas y panistas, fue decisiva para que las reglas del juego político y las estructuras e instituciones del régimen priista no se socavaran por completo. Pese a que la transición no fue abrupta ni violenta, a que la situación del gobierno era estable, a que las fuerzas armadas avalaron y abrazaron la decisión del pueblo expresada en las urnas y a que se contaba con un amplio apoyo por parte de la sociedad civil, el primer mandatario terminó entendiéndose con los autoritarios, minando las oportunidades para concretar una reforma de Estado necesaria para transformar el sistema político y, dentro de él, acabar con todos los acuerdos implícitos y/o explícitos y extralegales (Solís Minor, 2017:246).

23 La participación de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública inició formalmente en 1995, cuando en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LSSP) se incluyó su participación como coadyuvante para resolver el problema de la inseguridad. Si bien esto produjo la oposición de 166 diputados que interpusieron en 1996 una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta dictaminó que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin que se hubieran decretado la suspensión de garantías, era constitucionalmente viable siempre y cuando las autoridades civiles fueran quienes solicitaran tal participación.

Así bien, a finales de la administración foxista, el régimen político mexicano quedó constreñido a una democracia electoral que, a final de cuentas, decantó en una “partidocracia” en la cual las estructuras partidistas han sido superadas por grupos de intereses y oligarquías políticas que reproducen las mismas prácticas políticas del régimen autoritario basadas en negociaciones extra-institucionales, limitando el cambio político y debilitando el estado de Derecho y la gobernabilidad.<sup>24</sup> En este tenor, hasta nuestros días, han pervivido no sólo las prácticas y fórmulas autoritarias, sino también poderes fácticos que han venido acumulando una fuerza magnificada por la fragmentación del poder político y la debilidad institucional. Dichos poderes al constituirse en una *sociedad incivil*, no respetan el orden jurídico, privatizan lo público, monopolizan los espacios económicos, políticos y sociales para fines personales y, por supuesto, actúan al margen de la ley o la utilizan en función de sus intereses (Olvera, 2012:124).<sup>25</sup> En otras palabras, éstos disputan al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas, así como regiones del país, e incluso, el monopolio de la fuerza; utilizando como medios principales la corrupción y la impunidad, que son mecanismos heredados desde el siglo XIX que forman parte de ese sistema tan peculiar que conjuga en México dos realidades opuestas que, paradójicamente, conviven entre sí: el país legal, donde se respeta la ley y existe una cultura de la legalidad y, el país real, en el que la violación al estado de Derecho es la norma.

Fue en esta coyuntura, como México atravesó en el 2006 por un proceso electoral caracterizado por diversas irregularidades que pusieron en entredicho el resultado de la contienda por la presidencia de la República, provocando que Felipe Calderón asumiera sus funciones en medio de cuestionamientos en torno a su legitimidad. A partir de ese momento, el panista delineó que la suya sería una gobernabilidad de la mano de los militares, lo que se puede constatar a través del análisis de sus discursos iniciales y los primeros actos que encabezó como titular del Ejecutivo Federal frente a la plana mayor de las fuerzas armadas y la clase política. En ellos, no sólo se encargó de elogiar al componente militar del Estado, por velar por la transferencia del poder y la institucionalidad republicana, sino reconoció

la necesidad de modificar las reglas del juego político y, además, apuntó que articularía un nuevo programa de seguridad que se convertiría en el eje rector de su gobierno. Así bien, con el anuncio de la *Operación Conjunta Michoacán*, el mandatario se posicionó de cara a sus adversarios con una estrategia de fuerza y dirección policiaco-militar que securitizó el combate en contra del crimen organizado; lo cual intensificó la participación de las fuerzas armadas en los aparatos de seguridad y transformó sus relaciones con las estructuras del poder político en general, y con otras instituciones gubernamentales y la sociedad civil, en particular. Sin olvidar que también modificaría los patrones de sus relaciones con otras fuerzas militares, en especial, con sus homólogos estadounidenses (Solís Minor, 2017: 303-413).

Huelga señalar que en México, el crimen organizado evolucionó de un conflicto policial o de seguridad pública a uno de seguridad nacional debido a los índices de violencia con los que se le relacionó (Ortega y García, 2013). Sin duda, el problema creció durante muchos años a través de redes de corrupción e impunidad promovidas por los nexos entre criminales y autoridades, lo que llevó a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, principalmente en la PGR, la SSP y las policías estatales y municipales. Dicha situación se acrecentó además por la omisión de políticas públicas que combatieran las raíces del problema. En este tenor, “la administración de Calderón insertó como tarea prioritaria en su agenda de gobierno, el combate a dicho flagelo, disponiendo para ello particularmente de las herramientas coercitivas del Estado; empero careció de lo más elemental: una política de seguridad nacional concebida a partir de una noción de propósito y estructurada a partir de la vinculación de cada uno de los campos (político, militar, social, económico, cultural) del Poder Nacional con el fin último de alcanzar el *Bien Común* de la nación, que es en última instancia el objeto referente y a quien se debe dicha política de Estado” (Solís Minor, 2017: 380).

Al abordar los documentos estratégicos en materia de seguridad durante la administración pasada se observa que éstos tienen poca claridad y consistencia, empezando por la cuestión de la definición de conceptos (seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, defensa nacional) y continuando por el hecho de que no establecieron cómo se articularía la política de seguridad pública y la política de defensa, con la política de seguridad nacional; dejando también de lado políticas tan importantes como la de desarrollo social. Asimismo, pusieron

24 Coinciden en esta cuestión César Cansino, Mauricio Merino, Daniel Carrasco, Malik Tahar, Alberto Olvera, Jorge Alonso y Alberto Aziz, entre otros.

25 Olvera considera que dicha *sociedad incivil* está compuesta también por el crimen organizado que es un actor extra-institucional que actúa en la ilegalidad, depositando su poder tanto en la capacidad que tiene de corromper a las autoridades, como en su capacidad de fuego y ejercicio de la violencia.

demasiado énfasis en el combate a las amenazas usando la fuerza pública, descuidando otros frentes (prevención y educación); además de que las líneas de acción que se proponían, en ocasiones, parecían más un decálogo de buenas intenciones y no contaban con indicadores que evaluaran los resultados, entre otras cuestiones. Por consiguiente, se puede concluir que la política de seguridad nacional de ese gobierno fue una política sexenal más, que únicamente tuvo bien definidas la base física (territorio y población) y las instituciones del país, pero que no construyó de manera consensada con los otros sectores una idea de Estado que diera propósito y rumbo a México en la consecución y salvaguarda de las aspiraciones, objetivos e intereses nacionales. En este sentido, la noción de seguridad nacional que concibió Calderón fue de carácter restringido, privilegiando las áreas político-militares, sin reconocimiento alguno de los otros ámbitos que componen el poder nacional.

En general, durante ese sexenio, la relación de las fuerzas armadas con los Poderes de la Unión se mantuvo incólume, conservando las características esenciales del viejo acuerdo civil-militar. En este sentido, los militares conservaron intacta su lealtad y obediencia institucional al régimen y, sobre todo, a la figura presidencial, limitándose a acatar las órdenes de su comandante supremo sin cuestionamiento alguno. En contrapartida, recibieron los estímulos necesarios para mejorar el nivel de vida de sus elementos, así como los recursos para sus procesos de profesionalización y modernización. Por su parte, el Congreso en diversas cuestiones (presupuesto, ascensos, gestión de la defensa, etc.) continuó abdicando de su función de ser un contrapeso del Ejecutivo y de ser un mecanismo efectivo de control y supervisión de las estructuras militares. Y, el Poder Judicial, en tanto, se encargó de validar las tesis de jurisprudencia que permiten la participación de los militares en acciones de seguridad pública y a establecer la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código de Justicia Militar, especialmente, en lo relacionado al fuero de guerra.

Asimismo, es importante notar que los gobernadores o alcaldes renunciaron a su función de garantizar la seguridad pública de sus ciudadanos, así como a reestructurar sus instituciones encargadas de la ley y el orden, solicitando la presencia de las fuerzas armadas en sus localidades, lo cual en opinión de militares a los que he entrevistado, por un lado, provocó tensiones dado que las autoridades civiles asumían que era responsabilidad de los uniformados atender y darle solución a los problemas de violencia e inseguridad y, por el otro, causaba malestar entre las filas por tener que realizar tareas policiales. En este sentido, se debe recalcar lo

preocupante que es que alcaldes y gobernadores declinen la supremacía civil ante los militares.

De lo anterior, surge otra cuestión que se debe apuntar y es el hecho de que en general las autoridades civiles tienen muy poco interés en involucrarse en los asuntos relativos al diseño y la gestión del componente militar y además, poseen un escaso conocimiento sobre el mismo; lo cual dificulta el logro del control objetivo y la supremacía civil, ya que deja en manos de los propios militares la formulación, administración y dirección de las políticas militar y de defensa.

Ahora bien, el 1 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto se convirtió en el 64º. presidente de México y, con él regresó el “Nuevo PRI”. Se debe señalar que desde el inicio de este gobierno, el primer mandatario trató de deslindarse de la estrategia en contra del crimen organizado de su antecesor; sin embargo, las fuerzas armadas han continuado siendo el eje rector sobre el cual descansa la política de seguridad; aun a pesar de que se cuenta con uno de los programas más avanzados en la materia que se han realizado en México (*Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*) y que contiene una visión estratégica, multidimensional y dinámica en torno a la seguridad nacional y que además se elaboró con la contribución de académicos e investigadores expertos en el tema.

Dicho programa se integra por cuatro secciones a través de las cuales se establecen los fundamentos de la política de seguridad nacional; se identifican los desafíos que derivan de la posición geopolítica del país en el sistema internacional, así como la naturaleza de los retos de seguridad interior y la estrategia adoptada para enfrentarlos. También, se apuntan los riesgos y amenazas que inciden sobre la seguridad del país, se presentan los contenidos programáticos que orientarán la política, se detallan los objetivos específicos, estrategias y líneas de acción, y finalmente, se identifican las tendencias globales de mediano y largo plazos que pueden incidir sobre la estabilidad de México y tener impacto real sobre la seguridad (Diario Oficial de la Federación, 2014) Empero, ante el gran avance que ha supuesto este instrumento, la realidad es que la implementación de sus objetivos y estrategias ha sido limitada y parcial; y el proceso de militarización de la seguridad pública continúa afianzándose.

Así, en términos generales, durante los últimos años, las FFAA se han convertido en un actor más político, deliberante y público y en un factor de presión al interior del sistema político. Lo anterior, se puede constatar al analizar las numerosas declaraciones, discursos y

entrevistas realizadas tanto por el actual Secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos, como por el Secretario de la Marina, almirante Vidal Soberón; quienes a diferencia de sus antecesores, han mantenido un perfil más público frente a los medios de comunicación y, en diversas ocasiones, han establecido su posición frente a la opinión pública respecto a varios temas que involucran a los institutos castrenses o que son de interés nacional.<sup>26</sup>

Sin lugar a duda, México no es en definitiva el mismo país en el que asumió funciones Peña Nieto hace ya casi seis años. Es hoy por hoy, un país mucho más débil y desgarrado por la violencia e inseguridad, la corrupción y la impunidad, el clientelismo, la arbitrariedad, el conflicto de intereses, la censura, el corporativismo, el asesinato de periodistas, la violación sistemática de los derechos humanos, la pobreza, la desigualdad social, el cacicazgo, la falta de oportunidades, la injusticia, las fosas clandestinas, la desaparición de 43 estudiantes, la “verdad histórica”, el desempleo, los escándalos, el abuso de autoridad, la falta de transparencia, el ascenso de los poderes fácticos, la escasa rendición de cuentas, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos de todos niveles, y un largo etcétera, que se acompaña del cinismo de una clase política que proviene de partidos políticos de todo signo, que es todo menos digna representante de los ciudadanos.

Todo ello, viene siendo acompañado del continuo proceso de militarización que dista mucho de ser la mejor estrategia para el combate de las *amenazas emergentes* dado que conlleva en sí misma una serie de riesgos, como: 1) La penetración estadounidense en las fuerzas armadas mexicanas, a través del adoctrinamiento, el diseño de estrategias, la asesoría, el entrenamiento y el aprovisionamiento, lo que acarrea un proceso de mayor dependencia de la capacidad militar de Estados Unidos; 2) El incremento de denuncias en contra de soldados por abuso de autoridad y violación de derechos humanos; 3) La supremacía de los militares sobre el control civil en varias regiones del estado; 4) La creación de condiciones que favorecen nuevos espacios de autonomía militar ante una

ausencia real de supervisión legislativa; 5) El presupuesto asignado a las áreas de defensa y seguridad resta recursos a otras prioridades nacionales como la educación, la salud, el combate a la pobreza y la concretización del desarrollo; 6) Los enfrentamientos entre instituciones civiles y militares; 7) La desprofesionalización de las fuerzas armadas y, 8) La transformación de las relaciones civiles- militares (Moloeznik y Solís, 2014). Aunado a lo anterior, no se puede olvidar que existe un saldo por demás negativo que se relaciona con el combate al narcotráfico y el crimen organizado y que desde el 2006 hasta el 2015 se calculaba en la muerte de cerca de 150.000 personas y de 28.000 desaparecidos (Veiras, 2016).

### Conclusiones

El progresivo descenso de las tradicionales hipótesis de conflicto y de las competencias estratégicas sobre las que centralmente se estructuraron las instituciones castrenses de la región; la aparición de una agenda de *nuevas amenazas o amenazas emergentes* de rango significativo; la debilidad institucional que caracteriza a muchos de los regímenes políticos latinoamericanos, así como la reformulación de las políticas de seguridad y defensa estadounidense a inicios del nuevo milenio son factores que han incidido en la ampliación del abanico de misiones y funciones que realizan las fuerzas armadas.

En el caso particular de México, el impacto que han generado dichos factores se ha traducido en un cambio de paradigma en la relación bilateral México- Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, que a su vez, ha tenido implicaciones importantes para nuestras fuerzas armadas. En este sentido, el uso de los militares en el combate a amenazas como el narcotráfico o crimen organizado, es el resultado de la confluencia de dos tendencias que se retroalimentan: por un lado, el proyecto de defensa hemisférica estadounidense y, por el otro, la falta de políticas públicas adecuadas que ataquen las causas y condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares.

La realidad mexicana apunta, sin miedo a equívocos, a que la militarización como estrategia para el combate de las *amenazas emergentes* no ha sido la más idónea, puesto que la participación militar en cuestiones de seguridad interna somete a los uniformados a una profunda desprofesionalización, genera condiciones para una mayor intervención militar en política, trae aparejada graves violaciones a los derechos humanos y transforma las relaciones civiles- militares, al mismo tiempo que afecta la institucionalidad y consolidación democrática y no disminuye los niveles de violencia e inseguridad. Por

26 Tales como la posible participación del 27° Batallón en el caso Ayo-tzinapa, la Ley de Seguridad Interior, los casos de Tlatlaya y Palme-rito, la corrupción y la impunidad al interior del ejército y marina, el excesivo uso de la fuerza en operativos realizados por los militares y marinos, entre otras cuestiones. Al respecto, se recomienda al lector revisar el Blog Estado Mayor que recaba la información que se genera sobre las fuerzas armadas y la página web de la SEDENA y la SEMAR, donde están todos los discursos que sus titulares ha realizado a lo largo del presente sexenio.

estas razones, sin duda alguna, no sólo México, sino todas las sociedades latinoamericanas, necesitan comprender la gran importancia que reviste para nuestros países prestar una atención adecuada al sector defensa y, en particular, a nuestras instituciones castrenses.

Desde inicios del nuevo milenio, las coyunturas socialmente críticas – tanto internas como externas– han sido utilizadas para reclamar la intervención directa de las fuerzas armadas en el restablecimiento del orden público, legitimando prácticas que demeritan la calidad de nuestras democracias y que confunden los instrumentos con los que cuenta el Estado para hacerle frente a las nuevas amenazas. Por tanto, es indispensable continuar con el debate en torno a la creación de marcos jurídicos que especifiquen con claridad cuándo, cómo, dónde y porqué los militares pueden intervenir. Incluso, cuáles serán sus atribuciones y limitaciones específicas, cuáles los contrapesos institucionales y, por supuesto, cuáles las instancias de vigilancia y sanción de posibles violaciones a los derechos humanos por el uso indebido de la fuerza.

#### Bibliografía

Alvarado, A. (2009). La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente América Latina. *El Cotidiano*. 153, 63-72. Recuperado en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15309.pdf>

Astorga, Luis (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo.

Battaglino, J. M. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*. 160, 7-33. Recuperado de: <https://revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/download/14110/14417/0>

Benítez, R. (2005). América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?. En *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, Cuadernos de América de Norte, No. 4. México: CISAN/UNAM.

Benítez, R. (2014). México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado. En Secretaría de la Marina- Armada de México/ Centro de Estudios Superiores Navales. *El Área de influencia de México desde una visión geopolítica*. México: Secretaría de Marina.

Benítez, R. y Rodríguez, C. (2008). Seguridad, instituciones e integración subregional: los dilemas de la Iniciativa Mérida. En Downie, R. (ed.). *Security and Defense Studies Review*. 8 (2), 7-35. Recuperado de: [https://www.williamjpperrycenter.org/sites/default/files/publication\\_associated\\_files/SDSR%20Vol08%20No2.pdf](https://www.williamjpperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/SDSR%20Vol08%20No2.pdf)

Cabrera, L. (2012). Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales. *Escenarios Actuales*, 17 (1). 17-26. Recuperado en: [https://www.academia.edu/26047759/Reflexiones\\_en\\_torno\\_a\\_los\\_conceptos\\_de\\_nuevas\\_amenazas\\_amenazas\\_emergentes\\_y\\_amenazas\\_no\\_tradicionales?auto=download](https://www.academia.edu/26047759/Reflexiones_en_torno_a_los_conceptos_de_nuevas_amenazas_amenazas_emergentes_y_amenazas_no_tradicionales?auto=download)

Department of Defense (2005). *The National Defense Strategy of the United States of America*. Recuperado en: <http://archive.defense.gov/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf>

Departamento de Estado de EUA (2018). Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos. 7, 4. EUA: Periódico electrónico del Departamento de Estado de EUA.

Department of Defense (2005). *The National Military Strategy of the United States of America. A strategy for today: a vision for tomorrow*. Recuperado en: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/d20050318nms.pdf>

Diario Oficial de la Federación (30 de abril de 2014). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI. Recuperado en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación (21 de enero de 2008). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Marina 2007-2012. Recuperado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008)

Diario Oficial de la Federación. (24 de enero de 2008). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012. Recuperado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028911&fecha=24/01/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028911&fecha=24/01/2008)

Diez, J. y Nicholls I. (2006). *The Mexican Armed Forces in Transition*. EUA: Strategic Studies Institute/ US Army War College.

Flores, R.Y. (2014). El Salvador: Tendencias históricas de la militarización. En: Nievas F, Heinrich M. y Salazar P. (comps.). *Militarismo, violencia y narcotráfico: la agenda oculta en América Latina*. (pp.75-90). Buenos Aires: El Aleph.

- Estévez, D. (21 de abril, 2017). Cumbre militar en Cozumel, escenario del debut de México como líder regional. Sin Embargo. Recuperado en: <http://www.sinembargo.mx/21-04-2017/3197684>
- Fazio, C. (1996). *El Tercer Vínculo: de la teoría del caos a la militarización*, México: Joaquín Mortiz.
- Fazio, C. (18 de julio de 2005). El Tercer Vínculo. *La Jornada*, Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/18/index.php?section=opinion&article=020a1pol>
- Figueredo, D. S. (2016). Cambios en la ecuación de poder, constantes estratégicas estadounidenses y procesos políticos en América Latina. En: Gandásegui, Marco A. (coord.), *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. (pp. 323-348). Buenos Aires: CLACSO.
- Gallardo, J.F. (2000). La militarización a fines del siglo xx. En Castro, G.E. y Ledesma, E. *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*. (pp. 237-243). México: Global Exchange/CIEPAC/Cencos.
- Garzón, J.C. (2012). La Seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe. Nuevos desafíos para la construcción de una democracia. En Álvarez, D. (et.al.), *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina. Seguridad interna y democracia*. (pp. 11-61). Buenos Aires: CLACSO.
- Ibarrola, J. (2003). *El Ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*. México: Océano.
- Isacson, A. y Kinoshian S. "Putting the pieces together. A global Guide to U.S. Security Aid Programs". Recuperado en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/04/WOLA\\_Putting\\_the\\_Pieces\\_Together\\_042717.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/04/WOLA_Putting_the_Pieces_Together_042717.pdf)
- Isacson, A. y Kinoshian S. (2017). Ayuda Militar de Estados Unidos en Latinoamérica. WOLA. Recuperado en: <https://www.wola.org/es/analysis/ayuda-militar-de-estados-unidos-en-latinoamerica/>
- Kinoshian S. (2016). Operaciones Especiales de EE.UU. en Latinoamérica: ¿Diplomacia paralela?", WOLA, Recuperado en: <https://www.wola.org/es/analysis/operaciones-especiales-de-ee-uu-en-latinoamerica-diplomacia-paralela/>
- Mayers R. (2002). *Las Fuerzas Militares de Estados Unidos: visión mundial de paz y seguridad en el siglo XXI*. Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos, 7 (4)
- Méndez, A. (31 de octubre de 2007). Catastróficos, PPP, ASPAN y Plan México. *La Jornada*, Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/31/index.php?section=politica&article=005n2pol>
- Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.
- Meyer, L. (2016). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, México: Penguin Random House.
- Ministerio de Defensa Jesús María. Acuerdo de las reuniones de los Ministros de Defensa de las Américas. Lima, Perú, Recuperado en: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965\\_Managua.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf)
- Office of the Assistant Secretary for Public Affairs (2005). *Facing the future: meeting the threats and challenges of the 21st. century. Highlights of the priorities, initiatives and accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004*. Recuperado en: [http://www.dod.mil/pubs/facing\\_the\\_future/facing\\_the\\_future\\_cOL.pdf](http://www.dod.mil/pubs/facing_the_future/facing_the_future_cOL.pdf)
- Oliveros, M. (19 de noviembre de 2007). La perversa realidad del Plan Colombia. *La Jornada*, Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/19/index.php?section=opinion&article=029a1pol>
- Organización de los Estados Americanos. (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Conferencia Especial Sobre Seguridad. México, Recuperado en: <http://www.oas.org/csh/ces/>
- Ortega Sánchez, José Antonio y García Valseca, Eduardo. (2013). El desastre de México: violencia, inseguridad e impunidad. México: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A. C.
- Piella, G. (2014). La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror. *Colombia Internacional*. 81, 267-290. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/812/81231284011.pdf>
- Piella Colom, Guillem (2010) Los ejes de la política de defensa estadounidense en la Posguerra Fría. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 5 (2). 195-210. Recuperado en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/127/2242>
- Piella C. G. (2016). *De la compensación a la Revolución. La configuración de la política de defensa*

*estadounidense contemporánea (1977-2014)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Diario Oficial de la Federación. (21 de enero de 2008). Programa Sectorial de Marina 2007-2012. Recuperado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008)

Diario Oficial de la Federación. (24 de enero de 2008). Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo135.doc>

Sandoval, J.M. (2000). Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, VI (18). 183-222. Recuperado en: <http://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/viewFile/1167/1061>

Secretaría de la Defensa Nacional. (2018) México Sede de la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sedena/articulos/xiii-conferencia-de-ministros-de-defensa-de-las-americas?idiom=es>

Secretaría de la Defensa Nacional. *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. Recuperado en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/rendiciondecuentas.pdf>

Secretaría de Marina. Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Etapa 1. Recuperado en: [http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe\\_rendicion\\_cuentas\\_1.pdf](http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe_rendicion_cuentas_1.pdf)

Secretaría de Marina. *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. Etapa 2, Recuperado en: [http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe\\_rendicion\\_cuentas\\_2.pdf](http://transparencia.semar.gob.mx/pdf/informe_rendicion_cuentas_2.pdf)

Secretaría de Marina. *Conferencia de seguridad de Centroamérica 2017*. Recuperado en: <https://www.gob.mx/semar/articulos/conferencia-de-seguridad-de-centroamerica-2017-104059>

Solís, M.P. y Moloeznik, M.P.: (2014). El rol de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y su impacto en las relaciones civiles- militares. En Moloeznik, M.P. y Avelar, M. E. (coords.), *Retos y perspectivas de la seguridad y la justicia penal* (pp. 76-117). México: Conacyt/ Insyde/ Fundación Victimología/Universidad de San Diego.

Solís, M.P. (2017) *Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional, Relaciones Civiles-Militares y Gobernabilidad Democrática en México: 2006-2012*, Tesis de doctorado no publicada. Universidad de Guadalajara. México.

Soros, G. (2004). *La Burbuja de la Supremacía Norteamericana. Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Trejo, E. (2006). Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). México: Cámara de Diputados. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>

The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Recuperado en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

U.S. Senate, Committee on Armed Services (2001). Nomination of Hon. Donald H. Rumsfeld to be Secretary of Defense. Recuperado en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000049669459;view=lup;seq=25>

Velázquez, R. (2010) El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?, *Revista de Relaciones Internacionales*. 108. 121-155. Recuperado en: [www.revistas.unam.mx/index.php/tri/article/download/21569/20373](http://www.revistas.unam.mx/index.php/tri/article/download/21569/20373)

Velázquez, R. (2011). La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades. *Norteamérica*. 6 (2). 85-113. Recuperado en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a4.pdf>