



---

---

Universidad Nacional Autónoma de  
México

Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales

**LA SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA  
COMO COMPONENTE DE LA SEGURIDAD  
NACIONAL EN MÉXICO.**

**T E S I S**

**QUE PRESENTA:  
ADRIANA CRUZ CRUZ**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. TOMÁS ROJAS JIMENEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2011.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

**A Mary y Juanito. Gracias queridos padres porque esta tesis es un logro compartido que resulta de trabajo, esfuerzo, lágrimas y risas, gracias por guiarme, cuidarme y consentirme en el desarrollo de este trabajo.**

**A mi hermana favorita, Ale siempre tuviste las palabras exactas para animarme cuando me enojaba con la tesis y la aventaba, rompía o quemaba, sin tu ánimo esto no llegaría a feliz término, por supuesto gracias también a Antonio.**

**A Jacob, gracias por todo tu amor, entusiasmo y apoyo.**

**A los Profesores Tomás Rojas Jiménez, Noé Pérez Bello, Gabriel Valenzuela, María de Jesús Alejandro Quiroz, Miguel Ángel Márquez Zárate, Rina Aguilera Hintelholher, Ulises Corona y Francisco Segovia Hernández, por sus enseñanzas en clase, la formación que me proporcionaron es la base de mi desarrollo profesional, gracias por el tiempo dedicado a la revisión y observación puntual de este trabajo de titulación y por su inagotable labor docente.**

**A la Tía Coni y al Tío Gil, gracias por todo su cariño y por su apoyo moral.**

**A Katia, Aurea, Omar y al Tío Joaquín; amigos, cómplices, colegas y compañeros.**

**Al Dr. Jaime Ayala y a la Dra. Conchita Rabadán.**

## **Dedicatorias**

**A mis abuelos, por heredarme cultura minera y campesina base firme de mi ser y de mi ideología de progreso mexicano.**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES: ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONAL .....</b>	<b>4</b>
1.1 El Estado.....	4
1.2 Soberanía.....	10
1.3 Antecedentes de la Seguridad Nacional.....	12
1.3.1 Organización de las Naciones Unidas. ....	14
1.3.2 Organización del Tratado del Atlántico Norte.....	18
1.3.3 Organización de los Estados Americanos.....	20
1.3.4 Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. ....	25
1.3.5 Otros Tratados Internacionales.....	26
1.4 El concepto de Seguridad Nacional.....	29
<b>CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO .....</b>	<b>32</b>
2.1 La Acción de la Administración Pública Federal en Materia de Seguridad Nacional.....	32
2.2 Marco Jurídico de la Seguridad Nacional en México.....	35
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	35
2.2.2 Plan Nacional de Desarrollo.....	38
2.2.3 Ley de Seguridad Nacional.....	42
2.2.4 Programa Nacional de Seguridad Nacional.....	43
2.2.5 Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.....	46
2.3 El Sistema de Seguridad Nacional en México.....	47
2.4 Instituciones en Materia de Seguridad Nacional.....	50
2.4.1 El Consejo de Seguridad Nacional.....	50
2.4.2 El Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....	51
2.4.3 La Escuela de Inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....	56
2.5 Agenda de Riesgos de la Seguridad Nacional.....	58
2.6 Amenazas a la Seguridad Nacional en México.....	59
2.7 Riesgos a la Seguridad Nacional en México.....	61
<b>CAPÍTULO III. LA SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA COMO COMPONENTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO. ....</b>	<b>65</b>
3.1 Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.....	65
3.1.1 Sanidad.....	65
3.1.2 Inocuidad.....	66

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
3.2 Acuerdos y tratados internacionales en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.....	67
3.2.1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. ....	68
3.2.2 Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. ....	70
3.2.3 Codex Alimentarius. ....	73
3.2.4 La Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitozoosanitaria de la FAO para la preservación de los vegetales. ....	74
3.3 Inclusión de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como componente de la Seguridad Nacional en México. ....	75
3.4 Emergencias de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que se han presentado a nivel mundial y sus efectos. ....	97
<b>CAPITULO IV. LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MATERIA DE SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA.</b> .....	<b>105</b>
4.1 La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. ....	105
4.1.1 Antecedentes históricos. ....	106
4.1.2 Misión, Visión y Objetivos. ....	107
4.1.3 Atribuciones en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. ....	108
4.2 El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. ....	110
4.2.1 Antecedentes históricos. ....	111
4.2.2 Misión, Visión y Objetivos. ....	114
4.2.3 Atribuciones en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. ....	115
4.3 Instrumentación de acciones de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria Operadas por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. ....	124
4.3.1 Salud Animal .....	125
4.3.2 Sanidad Vegetal .....	130
4.3.3 Inocuidad Agroalimentaria .....	133
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>138</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>144</b>

## **INTRODUCCIÓN**

En los albores del Siglo XXI el tema de seguridad nacional se ha limitado al enfoque militar en torno al narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la migración, sin embargo no son los únicos hechos que afectan interna y externamente la seguridad nacional de nuestro país.

Existen numerosos factores que afectan la seguridad nacional de México, ya que las circunstancias sociales, ambientales, culturales y políticas son distintas y complejas, por lo que para lograr el objetivo del presente trabajo de investigación se lleva a cabo un método descriptivo que concentra información y hace un análisis sobre la importancia de incluir la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como componente de la seguridad nacional.

La globalización y el intercambio de productos de cualquier especie, en particular de los productos agroalimentarios exigen un tratamiento especial en la agenda de seguridad nacional del país, dada la importancia de movilización de plagas y enfermedades que pueden afectar la productividad agroalimentaria y la salud de la población.

Se planteó como hipótesis la necesidad de incluir a la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en la agenda de riesgos a la seguridad nacional y como componente de la misma, lo cual coadyuva al fortalecimiento del sector agroalimentario, al abasto de alimentos sanos e inocuos en el mercado interno, así como el desarrollo del mercado agroalimentario mexicano a nivel internacional, dicho que se confirma con el resultado de la investigación.

El Estado Mexicano se ha preocupado por este tema incluyéndolo como estratégico para el desarrollo del País, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece como prioridad el proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria, así como mantener el reconocimiento a nuestro estatus sanitario por parte de los mercados globales, por lo que el gobierno a través de la

Administración Pública Federal ha realizado acciones encaminadas a la consecución de dicho fin.

Como se observa en el desarrollo del presente trabajo el tema de sanidad e inocuidad agroalimentaria es de fundamental importancia para el análisis y estudio de la Administración Pública toda vez que uno de los principales objetivos de la misma es crear políticas públicas que den atención a los asuntos que son estratégicos para la nación y den certeza al desarrollo del país.

La visión multidisciplinaria de la Administración Pública permite estudiar el tema de seguridad nacional y soberanía en un contexto de globalización en el que mercancías de todo tipo son intercambiadas bajo estándares internacionales, la manera de hacerlo es partir de un enfoque internacionalista diseñando políticas públicas acordes a la realidad nacional replanteando los intereses y recursos agroalimentarios estratégicos del país.

La seguridad nacional no es un asunto de administración por sexenios, es un asunto de planeación del Estado Mexicano, por lo que la Administración Pública debe crear escenarios de planeación a corto y largo plazo en la materia en un sistema globalizado en el que debemos integrarnos sin perder la soberanía. La construcción de una política de seguridad nacional estratégica, es un asunto de protección de la nación; es el eje del Estado.

El trabajo de investigación se integra por cuatro capítulos. En el primero se incluyen consideraciones conceptuales como Estado, Soberanía y Seguridad Nacional que brinda una visión general acerca de los preceptos que cobija el Estado en la materia. El segundo capítulo presenta una descripción de la seguridad nacional en México abordando el marco jurídico de la Administración Pública en la materia, el sistema de seguridad nacional, instancias mexicanas especializadas en seguridad nacional, riesgos y amenazas a la seguridad nacional

así como una descripción de lo que es la agenda de riesgos en materia seguridad nacional.

El tercer capítulo aborda la importancia de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en el contexto de globalización actual, así como tratados y acuerdos internacionales en la materia, la propuesta de inclusión de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria mexicana como componente de la seguridad nacional y por último se reflexiona sobre emergencias sanitarias agroalimentarias acontecidas en diversas regiones, hechos que demuestran la importancia y trascendencia del tema.

El cuarto y último capítulo describe la acción de la Administración Pública Federal en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria a través de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en coordinación con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. Por último se presentan las conclusiones a las que se llegan con la elaboración de este trabajo de investigación documental.

## **CAPITULO I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES: ESTADO, SOBERANIA Y SEGURIDAD NACIONAL**

*Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad ha de cuidar de los fines comunes de la asociación que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación.*<sup>1</sup>

Jellinek G.

### **1.1 El Estado.**

El Estado desde su surgimiento ha sido objeto de estudio en el análisis de diferentes disciplinas con la finalidad de estudiar sus componentes y sus transformaciones, en cuanto a la elaboración de la presente tesis, se habrá de abordar el concepto de Estado desde el punto de vista jurídico y enunciando los elementos que intervienen en el tema de seguridad nacional.

El Estado surgió en Europa como un medio ideológico efectivo para organizar ciertas actividades como el comercio, defensa del territorio y jerarquizar el poder, además de tener la finalidad de aumentar el poder económico y militar.

La concepción del Estado tiene su razón de ser en velar por el bien común de un grupo de personas que viven en un determinado territorio apegados a las reglas que se encuentren establecidas en el mismo. “Como concepto de Derecho es pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”<sup>2</sup>

El Estado es un concepto ideológico de un sistema representativo que se constituye en un territorio de dimensión nacional en un proceso histórico,

---

<sup>1</sup> George Jellinek, “**Teoría General del Estado**”, Pág. 348

<sup>2</sup> *Ibidem.*, Pág. 147

determinado y conformado por un conjunto de sujetos iguales unidos por un nexo económico-lingüístico-cultural. Se caracteriza por contar con un sistema político separado de la actividad social, la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio es remitido a una clase política generalmente electa, este sistema-pueblo se instala como conjunto de instituciones político-jurídicas, las instituciones son entendidas como el único puente que existe como estructura representativa a través del cual transitan los intereses particulares que conforman intereses generales dentro del sistema político, para esto el estudio del sistema político debe ser conducido tomando en cuenta que es resultado de una historia, ya que sus instituciones a lo largo de la historia se han moldeado y transformado a cada sociedad. “Por sociedad entendemos la mayor cantidad posible de personas que comparten un medio físico y una identidad cultural, e interactúan de acuerdo a patrones establecidos.”<sup>3</sup>

El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización soberana y coercitiva. “Desde el punto de vista científico, no hay término alguno tan útil y fácil como el Estado, pues no permite se le dé ninguna representación auxiliar que pueda llevarnos a una dualidad en el sentido de este término y que dé lugar a confusión.”<sup>4</sup>

En términos de organización todo Estado tiene que realizar funciones para llegar a realizar los fines que lo originan y justifican, dichas funciones, en el Estado mexicano se realizan a través de instituciones, las cuales desarrollan acciones con base en las atribuciones que le son conferidas en ordenamientos legales que justifican al Gobierno en su actuar, además de ello, es necesario que tengan la legitimación de la sociedad a la que están dirigidas, de lo contrario no tendrían razón de existir, como Jellinek lo menciona: “Las instituciones necesitan para

---

<sup>3</sup>Sergio Aguayo y Michael B comp, “En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional”, Pág. 46

<sup>4</sup> George Jellinek, *Op Cit*, Pág. 108

subsistir poder ser justificadas racionalmente ante la conciencia de cada generación”.<sup>5</sup>

En este sentido el Estado está obligado a cumplir con los fines por los que está legitimado en términos de protección a sus habitantes, en el siglo XXI no es ajeno a los Estados los intentos de golpe de Estado derivado de la inconformidad en su actuar, desatando tensiones sociales de distinto origen políticamente organizadas creando así conflictos políticos en detrimento del Estado mismo. “La ruina de un Estado es un hecho puramente real cuando se debe a un acto de poder, tenga o no un carácter guerrero, bien porque se trate de ocupaciones debidas a la decisión de una parte sin fundamento jurídico alguno o revoluciones.”<sup>6</sup>

Como todo fenómeno histórico, el Estado está sometido a un cambio permanente en sus formas. “Los elementos del concepto del Estado en sus dos formas, social y jurídico, se muestran de distinta manera en los diferentes círculos que forman la vida de la cultura y depende de las propiedades generales de un pueblo y de una época, tanto el que se llegue a tener conciencia de estas propiedades como la manera de alcanzarlo”<sup>7</sup>, haciendo hincapié en el hecho de que el Estado tiene como finalidad el bien común y el desarrollo del bienestar general de la sociedad, en el caso de nuestro país que se caracteriza por ser un Estado en vías de desarrollo, las finalidades que toman relevancia son la seguridad y el desarrollo social y económico.

Como objetivo primordial del Estado, el Dr. Uvalle Berrones expone que “La razón del Estado solo responde al Estado, en su vida misma; contempla la composición de las diversas fuerzas que integran las relaciones del poder; indica como emplear los medios tanto para atacar como para defender. La razón de Estado no es sólo la puesta en acción de fuerzas estatales sino tecnológicas que sustentada en la

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, Pág. 149.

<sup>6</sup> *Ibidem.*, Pág. 231

<sup>7</sup> *Ibidem.*, Pág. 235

salvaguarda de los intereses primordiales del Estado, plasma en la realidad del poder los fundamentos que le conciernen para ejercer la dominación política.”<sup>8</sup>

Los fines de cada Estado determinan el accionar del mismo, en el caso del Estado Mexicano se establece en el Plan Nacional de Desarrollo que salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano, para lo cual determina los objetivos a alcanzar, que tienen como enfoque central el alcanzar el desarrollo del país, los cuales son:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

---

<sup>8</sup> Ricardo Uvalle Berrones, “La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública”, Pág. 28

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantía de alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza

de su identidad nacional y su cultura; asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Como se puede observar, estos objetivos contienen conceptos claros para el desarrollo del país en materia de seguridad social, tales como la defensa de la soberanía y la seguridad nacional, el desarrollo económico competitivo a través del abasto de bienes y servicios de calidad accesibles a toda la sociedad, la reducción de la pobreza garantizando, entre otras cosas, la alimentación y la salud en un medio ambiente adecuado para un desarrollo sano, así como el asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la preservación, la protección, y la preservación de la riqueza natural del país. Es así que la tarea del Estado se focaliza en atender las necesidades fundamentales en materia de seguridad para el desarrollo humano en un marco de políticas públicas para la atención de dicho precepto.

Los conceptos básicos de seguridad del Estado hacen referencia en general al orden público y defensa de la soberanía, dichos conceptos han quedado rebasados por las transformaciones sociales, culturales y ambientales de los tiempos actuales, “A los aspectos convencionales de la seguridad, se sumaron las amenazas al medio ambiente, el aumento de las enfermedades transmisibles, la inestabilidad provocada por los desplazamientos masivos de población, el terrorismo transfronterizo y la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros. Ningún Estado solo puede manejar esta situación con los medios tradicionales de control.”<sup>9</sup> Motivo por el cual se requiere redimensionar el concepto de seguridad con una vertiente encaminada a la seguridad de las personas en un concepto mucho más amplio que permita la mejora de la calidad de vida de las mismas como una razón de Estado.

---

<sup>9</sup> Guillermina Baena Paz, “**Seguridad Humana e Infraestructura Emocional**”, Pág. 44

## 1.2 Soberanía.

La soberanía es un concepto polémico, inicialmente al igual que el concepto de Estado, estuvo relacionado con valor estrictamente defensivo en un determinado territorio, posteriormente y conforme las transformaciones de los Estados y sus necesidades, el concepto se tornó en algunos casos de naturaleza ofensiva.” El poder soberano de un Estado, es por tanto, aquel que no reconoce ningún otro superior a él, por consiguiente es el poder supremo e independiente, esta última nota se manifiesta predominantemente en su vida exterior; esto es, en la relación Estado soberano con otros poderes, en tanto que la primera cualidad se hecha de ver, singularmente considerándola en su vida interior, en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí. ”<sup>10</sup>

“La soberanía del poder del Estado significa que el Estado es un orden supremo, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva en ninguna norma supraestatal.”<sup>11</sup> En el caso de la soberanía mexicana, esta se encuentra fundamentada en los principios ideológicos que dieron sustento a la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, en la que encontramos en el artículo 39, el cual enuncia:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Así mismo en el artículo 41 se enuncia:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

---

<sup>10</sup> George Jellinek, *Op Cit*, Pág. 357

<sup>11</sup> Hans. Kelsen, “**Teoría General del Estado**”, Pág. 133.

presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Jellinek nos hace mención de que “La soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que solo más tarde se ha condensado en una índole jurídica.”<sup>12</sup> En la actualidad la globalización en los mercados de capital es una realidad que se ha impuesto al mundo contemporáneo, así mismo se denota la protección de los países a su economía nacional para lograr un desarrollo óptimo y no depender, al menos económicamente, de otro Estado.

En la actualidad en el mercado globalizado existe una dependencia financiera o de mercancías debido al desabasto de algún tipo en un determinado país, es entonces que la acumulación de capital hace ver la necesidad que tiene un Estado de proteger determinado tipo de mercancías de interés tanto interno como externo y elevar la calidad de las mismas a los estándares internacionales globalizados, en este sentido también se hace alusión a la autosuficiencia como elemento fundamental de la soberanía nacional ya que “la autosuficiencia significa para la antigua doctrina del Estado, aquella propiedad mediante la cual, los esfuerzos de los hombres, por completarse unos a otros habían de hallar en él una satisfacción plena.”<sup>13</sup>

Jellinek nos muestra un planteamiento que bien viene al tema de soberanía debido a que hace mención de que “El Estado necesita para estar constituido de tal suerte, que por su propia naturaleza no tuviera necesidad de ninguna otra comunidad en una situación real de dependencia, en este o en aquel orden de relaciones.”<sup>14</sup> Es entonces que el poder soberano de un Estado se da cuando no reconoce ningún otro superior a sí, y que por lo tanto cuenta con un poder supremo e independiente. “Que el poder del Estado sea soberano, significa que un poder es supremo, que sobre él no hay ningún otro poder; y cuando se habla del

---

<sup>12</sup> George Jellinek, *Op. Cit.*, Pág. 355

<sup>13</sup> *Ibidem.*, Pág.356

<sup>14</sup> *Idem.*

poder como voluntad quiere decirse que no hay sobre ella ninguna voluntad superior”.<sup>15</sup>

### **1.3 Antecedentes de la Seguridad Nacional.**

La seguridad es un concepto básico de cualquier Estado Nación, el cual representa ideas claves en el desarrollo social y político del mismo, dicho término involucra diversas vertientes según sean los fines del Estado que se estudie, siendo así nos enfocaremos en delimitar el concepto de seguridad nacional. “El concepto moderno de seguridad nacional surge de la denominada Guerra Fría, como producto de las tensiones entre las grandes potencias después de la segunda guerra mundial. Las decisiones sobre el establecimiento de países y su participación geográfica fueron determinantes para precisar la ubicación territorial e ideológica de cada nación.”<sup>16</sup>

Es entonces que el término seguridad nacional surge al finalizar la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de preocupación por la creación de nuevas armas de destrucción masiva, las cuales representaron a partir de ese entonces riesgos o amenazas no sólo para los países en lo individual, sino también para la comunidad internacional. “Al fin de la guerra Fría, las nociones legitimadoras de las políticas de seguridad nacional fueron insuficientes e inadecuadas”.<sup>17</sup>

En un principio la seguridad estaba directamente relacionada con la defensa militar, toda vez que era concebida como la utilización de la fuerza del Estado en contra de amenazas de tipo militar provenientes del exterior.

---

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Op. Cit.*, Pág.

<sup>16</sup> Elena Jeannetti. “**Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México en el Siglo XXI: Un estudio Comparativo**”, Pág. 300.

<sup>17</sup> *Ibidem.*, Pág. 301

“Desde 1945 el concepto de seguridad nacional se puso en el centro de las relaciones internacionales y se expandió después de 1945 vía Estados Unidos.”<sup>18</sup>

La seguridad nacional está ligada con el surgimiento de los organismos internacionales creados precisamente para asegurar el buen funcionamiento de las relaciones internacionales sin la necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Los documentos que dieron origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de la Organización de Estados Americanos (OEA) así lo demuestran. En ambos casos, el primero de los propósitos que enuncian las Cartas de las dos organizaciones era el de mantener y afianzar la paz y la seguridad en el mundo y en el continente, respectivamente.

La llamada Guerra Fría, la formación de bloques, la división y confrontación de intereses, impulsó la competitividad en la proliferación de armas de destrucción masiva, provocando una preocupación constante para los gobiernos del mundo. “La Guerra Fría fue a la vez una lucha política, militar, ideológica, y económica entre dos potencias. A través de esta historia cambiante, como ningún otro concepto, el de seguridad cuenta con visiones contradictorias, cargadas de elementos ideológicos, sociales y culturales.”<sup>19</sup>

El surgimiento de la guerra fría colocó a los países en una nueva situación de incertidumbre, lo que provocó que se adoptaran medidas internacionales que les dieran cierto grado de seguridad con vistas a la protección de su soberanía, firmándose varios Tratados como, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro, Brasil, el cual entró en vigor en 1948, este Tratado tenía como finalidad mantener la paz y la seguridad del continente americano.

Otro de los primeros intentos por fomentar la seguridad nacional a nivel internacional fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá, firmado el 30 de abril de 1948, el cual fue suscrito con el propósito de crear un

---

<sup>18</sup> Ursula Oswald y Hans Günter, “**Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI**”, Pág. 55

<sup>19</sup> *Idem.*

sistema unificado de codificación de varias convenciones, protocolos y acuerdos internacionales sobre el arreglo pacífico de controversias.

Los cambios políticos, económicos, sociales y militares que se fueron presentando a nivel mundial, trajeron como consecuencia la adopción de nuevas acciones y estrategias por parte de los países para hacer frente a las necesidades de seguridad nacional. En ese sentido, la seguridad nacional ha sido considerada como un asunto prioritario dentro de la agenda política de cada Estado, creándose el marco legal correspondiente y las instituciones responsables de su aplicación, atendiendo a las características propias y específicas de cada país.

### **1.3.1 Organización de las Naciones Unidas.**

La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco California, establece en su artículo 1º que los propósitos de la Organización están directamente relacionados con afianzar la paz y la seguridad en el mundo, el cual enuncia como principales argumentos:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir al quebrantamiento de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Los principios específicos que rigen a las Naciones Unidas, en cuanto al tema de la seguridad nacional se encuentran contemplados en el artículo 2º inciso 4 de la Carta de San Francisco, en donde se establece que para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados establecidos en la Carta de las Naciones Unidas 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970, contiene ocho puntos aceptados de manera general por los Estados, que son:

Principio I: Abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

Principio II: Resolución pacífica de las controversias internacionales.

Principio III: Inviolabilidad de las fronteras y de la integridad territorial de los Estados.

Principio IV: Derecho de los pueblos a la autodeterminación y a vivir en paz en sus propios territorios dentro de fronteras internacionalmente reconocidas y garantizadas.

Principio V: Igualdad soberana de los Estados y no intervención en asuntos internos.

Principio VI: Respeto por los derechos humanos.

Principio VII: Cooperación entre los Estados.

Principio VIII: Cumplimiento de buena fe de las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional.

La Resolución A/RES/3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, define a la agresión en sus artículos 1º y 2º, conforme a lo siguiente:

Artículo 1º

La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición.

Artículo 2º

El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta, constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Consejo de seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad es el organismo encargado de mantener la paz y seguridad entre las naciones a través de resoluciones, y obliga a los miembros a cumplirlas, de acuerdo con la Carta de San Francisco.”

En el marco de las Naciones Unidas se acuñó el término de 'seguridad común', el cual tiene dos aspectos esenciales, uno entendido en el contexto de las relaciones Norte-Sur y otro en el de las relaciones Este-Oeste.

“El concepto de seguridad humana irrumpe en el panorama mundial a mediados de los noventa en el contexto de búsqueda de nuevos paradigmas para explicar el sistema internacional, y se da una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad que inspiraron el accionar de los países durante gran parte del siglo XX. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de 1994, Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana intentó por primera vez generar un análisis comprensivo sobre el tema y definir el concepto de seguridad humana.”<sup>20</sup>

En 2001 se integró la Comisión sobre Seguridad Humana (CHS por sus siglas en inglés) que contiene dentro de sus trabajos más relevantes el Informe Final sobre Seguridad Humana que promueve la comprensión pública del concepto de seguridad humana y su utilización para formular y aplicar nuevas políticas.

Dentro de sus principales conclusiones tenemos las siguientes:

- El concepto de seguridad humana se basa en la idea de que la seguridad ha dejado de entenderse exclusivamente como la capacidad que tienen los Estados para hacer frente a las amenazas militares internas, externas o de resguardo de fronteras para entenderse también como la capacidad de garantizar el bienestar de las personas al interior de los Estados.
- El concepto de seguridad humana se inscribe dentro de la concepción multidimensional de la seguridad de la persona. Plantea la necesidad de atender ciertas circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales con miras al desarrollo integral del individuo.

---

<sup>20</sup> Fernando Ayala Blanco, “**Antecedentes de la Seguridad Humana**”, Curso de Seguridad Nacional. FCPS UNAM. 2010.

- Los Estados deben considerar como nuevas formas de amenazas a la seguridad todos aquellos factores que atenten contra las libertades y derechos fundamentales de todas las personas y contra la dignidad de los seres humanos.
- La seguridad humana requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. Deben crearse las circunstancias que permitan a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones.”

En relación a estos preceptos entonces se entiende que la seguridad humana es un concepto centrado en la gente, que si bien se puede delimitar en un Estado-Nación, la seguridad humana abarca regiones y Estados en conjunto, es decir, es un concepto supranacional. Así mismo se puede observar que cuenta con un enfoque de defensa a la seguridad y su preservación de las amenazas no militares, siendo de esta manera que en el proceso de reconceptualización de la seguridad, la seguridad agroalimentaria cobra vital relevancia dado que los alimentos en términos de recursos naturales, son los que sostienen vidas humanas.

Con base al concepto de seguridad humana de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), uno de los aspectos relevantes de la misma enuncia como categoría básica de la misma la seguridad alimentaria entendida como el hecho de que la gente en todo momento tenga acceso tanto material como económico a los alimentos básicos sanos y libres de agentes nocivos a la salud pública.

### **1.3.2. Organización del Tratado del Atlántico Norte.**

Debido al ambiente bélico que se presentó en los años posteriores a la segunda guerra mundial, y ante la inminente amenaza de tipo militar que existía, surgieron otras organizaciones internacionales de carácter regional, las cuales tenían como

objetivo primordial velar por la defensa, la seguridad y la paz de los países que las conformaron. Así por ejemplo, en abril de 1949 se creó en Washington D.C., La Organización del Tratado del Atlántico Norte, (OTAN); esta organización representa una alianza de tipo militar fomentando la carrera armamentista.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte, cuyo acrónimo en español, portugués y francés es OTAN (en inglés North Atlantic Treaty Organization, NATO) es una organización internacional política y militar creada como resultado de las negociaciones entre los signatarios del Tratado de Bruselas (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y el Reino Unido), Estados Unidos y Canadá, así como otros cinco países de Europa Occidental invitados a participar (Dinamarca, Italia, Islandia, Noruega y Portugal), con el objetivo de organizar a Europa ante la amenaza de la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial, que constituyó una organización paralela por medio del Pacto de Varsovia. La sede de la OTAN se encuentra en Bruselas y la de su comando militar (SHAPE) en Mons, Bélgica. Mediante los medios logísticos de los países aliados, la OTAN cohesiona y organiza los países aliados en materia política, económica y militar.

El texto del Tratado de la Organización del Tratado del Atlántico Norte consta de catorce artículos y está precedido por un preámbulo que pone de relieve que la Alianza fue creada en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y describe sus principales propósitos.

En su artículo 1º define el compromiso de los países miembros para resolver por medios pacíficos cualquier conflicto internacional, con el fin de no poner en peligro la paz y la seguridad del mundo.

El Tratado del Atlántico Norte es el marco político de una alianza internacional configurada para prevenir una agresión o repelerla, en el caso de que se produjese. Proporciona cooperación y consultas permanentes en los campos político, económico y militar y tiene una duración indefinida. Su objetivo prioritario

es el de salvaguardar la paz y seguridad y conseguir la estabilidad y el bienestar en la región del Atlántico Norte. Este principio se aplicó posteriormente al Mediterráneo y, a partir de la Cumbre de Madrid en julio de 1997, se amplió a los países del este europeo.

Los países firmantes, en concordancia con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, promueven y adoptan una política de seguridad basada en el derecho natural a la defensa individual y colectiva. No obstante, acuerdan intentar resolver por medios pacíficos los conflictos, con objeto de no poner en peligro la paz, la seguridad y la justicia internacionales, así como abstenerse del uso de la amenaza o de la utilización de la fuerza.

La Declaración de Roma de 1991 aprobó un nuevo concepto estratégico de la alianza y definió los retos y riesgos a la seguridad como de naturaleza multifacético y multidireccional, lo que hace difícil su predicción y evaluación. Señaló que el manejo de estos retos requería un enfoque amplio de seguridad que fuera más allá de lo militar.

### **1.3.3. Organización de los Estados Americanos.**

Dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la seguridad nacional ha adquirido un papel preponderante, es un tema prioritario y se estudian medios y métodos para garantizar la seguridad en los países miembros de la OEA.

Se ha sostenido que la seguridad nacional comprende tanto las cuestiones de integridad territorial y soberanía nacional como las amenazas emergentes, no tradicionales al Estado y a la seguridad y el bienestar de los pueblos de una determinada región.

Al interior de la Organización de los Estados Americanos, se observan los principios emanados de la Carta de la ONU y de la misma OEA, cuyos trabajos buscan contribuir al fortalecimiento de la defensa de los intereses de los Estados.

En la Carta de la OEA adoptada el 30 de abril de 1948, en Bogotá, Colombia, se señala:

Artículo 2º.

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Se acuerda que resulta más fácil dirimir las amenazas provenientes del exterior, la defensa de las democracias y de los derechos humanos de las poblaciones de cada uno de los Estados por medio de la cooperación internacional, esto para el

fortalecimiento de la seguridad nacional, fomentando la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. En cuanto a las relaciones internacionales, se ha dado mayor importancia a la solución pacífica de controversias que se traduce en un mayor compromiso y seguridad a largo plazo para los Estados.

La seguridad nacional de cada país debe responder a las necesidades e intereses de su sociedad y en el plano internacional se debe fomentar el respeto a la diversidad regional, especialmente hablando de las situaciones tan semejantes entre los Estados del Continente Americano.

Para dar seguimiento a los trabajos sobre seguridad nacional en el ámbito internacional, se creó la Comisión sobre Seguridad Hemisférica que depende directamente del Consejo Permanente de la OEA.

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio decidieron, dentro del Plan de Acción acordado en tal encuentro, estimular el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el hemisferio y en sus sub-regiones.

Los objetivos de la Comisión de Seguridad Hemisférica son:

- Efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad;
- Realizar un énfasis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; e

- Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Los temas que contempla la Comisión de Seguridad Hemisférica son:

- La Conferencia Especial sobre Seguridad;
- Acción contra las Minas;
- Cooperación para la Seguridad hemisférica;
- Convenciones y Tratados en materia de seguridad en el hemisferio;
- Medidas de fomento a la confianza y seguridad;
- Preocupaciones especiales de los Pequeños Estados Insulares;
- Delincuencia organizada transnacional; y
- Reducción de desastres naturales.

En el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tuvo que darle un nuevo enfoque a la seguridad y al desarme, para poder destinar mayores recursos al desarrollo económico y social de la región.

Por otra parte, se celebró la Declaración sobre Seguridad en las Américas, el 28 de octubre de 2003 en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad, y en la que se incluye el respeto a los principios establecidos en las Cartas de la ONU y de la OEA, así como los valores compartidos y enfoques comunes de los Estados.

En el punto 4, inciso a) se establece que Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y de la ONU.

Así mismo se hace referencia sobre los siguientes temas:

- Fortalecimiento de la democracia;
- El respeto de los derechos humanos;
- La protección de la persona humana;
- La educación para la paz y la promoción de la cultura democrática;
- La justicia social y el desarrollo humano;
- La participación de la mujer en todos los esfuerzos para la promoción de la paz y la seguridad;
- Las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional.

Dentro de las amenazas que se mencionan en cuanto a la seguridad de los países miembros están las siguientes:

- El terrorismo,
- La delincuencia organizada transnacional,
- El problema mundial de las drogas,
- La corrupción,
- El lavado de activos,
- El tráfico ilícito de armas,
- La pobreza extrema,
- La exclusión social,
- Los desastres naturales,
- Enfermedades,
- El deterioro del medio ambiente,
- La trata de personas,
- Los ataques a la seguridad cibernética,
- Accidentes en cuanto al transporte de materiales peligrosos y el acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa.

Finalmente se hace referencia a los compromisos y acciones de cooperación, apoyándose en el fortalecimiento de las instituciones para conseguir el logro de los objetivos planteados.

#### **1.3.4. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.**

Surgió como la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE, después se convirtió en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE.

En 1999 adoptó en Estambul la Carta de Seguridad Europea que, entre otras cosas, señala que esa organización se caracteriza por su extensa membresía, el gran número de operaciones de campo, su larga historia en la codificación de normas y por su amplio enfoque en la seguridad.

El tema de seguridad en esta Organización incluye las áreas de:

- Control de armamentos,
- Diplomacia preventiva,
- Medidas de seguridad y establecimiento de confianza,
- Derechos humanos,
- Supervisión de elecciones y
- Seguridad económica y medio ambiental.

De aquí se derivan instrumentos internacionales en materia de seguridad internacional, como el Tratado de la Reducción de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Los esfuerzos realizados por los Organismos Internacionales antes mencionados, así como la cooperación de los Estados habían demostrado tener grandes avances en cuanto a garantizar el desarrollo de los Estados por medio del fortalecimiento de la seguridad nacional, vista como un

concepto integral, sin embargo, debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la concepción de la seguridad nacional cambió de manera radical, y existe la tendencia a manejarla de manera tradicional, justo como surgió, enfocada a dar prioridad al uso de la fuerza, y en organismos tales como la ONU, se ha planteado que no se puede tener un desarrollo sin seguridad.

### **1.3.5. Otros Tratados Internacionales.**

Dentro de los tratados más importantes y que se refieren de manera directa a la seguridad nacional, encontramos al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR firmado en 1947 en Río de Janeiro, Brasil, entró en vigor en 1948 como un mecanismo de fomento a la seguridad colectiva en el hemisferio, define las medidas y procedimientos que gobiernan la respuesta colectiva de los Estados que lo conforman cuando un Estado miembro sufre un ataque armado, que debe ser considerado un ataque a todos. El Tratado plantea medidas para responder a las agresiones que no se consideran ataques armados.

Artículo 3º.

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Órgano de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el párrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Órgano de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar.

3. Lo estipulado en este Artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la región descrita en el Artículo 4° o dentro del territorio de un Estado Americano. Cuando el ataque se efectúe fuera de dichas Áreas se aplicará lo estipulado en el Artículo 6°.

4. Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este Artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Para la aplicación del Tratado, el Consejo Permanente de la OEA es el mecanismo de consulta, es quien decide si existen las condiciones necesarias para convocar a reuniones o bien de hacer efectiva la aplicación de las medidas correspondientes.

El Tratado ha sido invocado por lo menos 20 veces, la más reciente fue realizada por los Estados Unidos con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Es necesario mencionar que debido a los diversos incumplimientos de las disposiciones del tratado por parte de algunos países miembros, nuestro país decidió renunciar al mismo en septiembre de 2002.

El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, suscrito en Bogotá el 30 de abril de 1948, establece como obligaciones de los Estados que forman parte del mismo, abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de

cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos, resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a América Latina “durante la guerra fría actor secundario, en cambio trascendieron eventos sociales históricos tales como la revolución cubana en 1959 y la de Chile en 1973, del ascenso al sandinismo en Nicaragua en 1979 y de la paz en El Salvador en 1991. Desde el fin de esa crisis se han registrado algunas transformaciones en el hemisferio” , como:<sup>21</sup>

- Extensión de la democracia.
- Liberalización del comercio
- Acuerdos comerciales.
- Reducción del papel del Estado.
- Crecimiento de la criminalidad.
- Inestabilidad política.

Con los antecedentes de tratados internacionales en el tema de seguridad nacional e internacional debemos estar atentos a los cambios globales en términos sociales, culturales y económicos ya que se presentan nuevos peligros y retos a los países y a la comunidad internacional. En América Latina particularmente han cambiado los retos geopolíticos y socio-ambientales por lo que es indispensable aterrizar la reconceptualización de la seguridad nacional a la realidad de cada país. “Así la historia oficial es interpretada con varias formas dependiendo del autor y de las diferentes corrientes de investigación. Lo anterior es importante porque en otros países la conceptualización de la seguridad nacional es revisada constantemente para comparar las decisiones que se van tomando en cada episodio de la historia y de la vida contemporánea.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Jeannetti Elena. Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México, en el siglo XXI. Pág. 295

<sup>22</sup> Jeannetti Elena. Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México, en el siglo XXI. Pág. 295

## 1.4 El Concepto de Seguridad Nacional.

La seguridad nacional, hoy en día tiene en si misma: muchas interpretaciones, diversas connotaciones; gran número de puntos de vista, por especialistas en la materia; diferentes opiniones de políticos, economistas, sociólogos, intelectuales y militares, que confluyen en los más variados aspectos de la vida y desarrollo de los estados que componen la comunidad internacional, esta pluralidad de pensamientos, posiciones, ideologías y hasta doctrinas vienen produciendo gran confusión en diversos círculos políticos de varios países, quienes pretenden encontrar un sistema, fórmula o doctrina mediante la cual se explique, entienda y permita hacer operativa a la seguridad nacional.<sup>23</sup>

Si bien cada país define la seguridad nacional conforme a su realidad política, social, económica y riesgos en potencia de asuntos que considere prioritarios para su soberanía, a continuación se presentan varias definiciones del concepto de seguridad nacional con la finalidad de tener una visión general del mismo, ya que “se puede definir un concepto de seguridad nacional con base a lo que se percibe, con sus amenazas o debilidades fundamentales.”<sup>24</sup>

Una definición de concepto y estrategia para la seguridad nacional debe de plasmar los intereses de la sociedad civil y de la economía global en general alineados a los intereses fundamentales del Estado que corresponda, “La seguridad nacional supone encuadrarla dentro del marco de una cultura y respecto de la defensa de sus valores, los cuales no son únicos y uniformes, si no que se derivan de una tradición histórica y poseen múltiples significados capaces de atravesar las diferencias y mantener unido a un todo social de sumo diferenciado.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> General Gerardo C.R. Vega García “Seguridad Nacional, Concepto Organización Método” Pág. 1

<sup>24</sup> *Ibidem.*, Pág. 262

<sup>25</sup> Guillermo Garduño Valero, “Metodología de la Estrategia y Seguridad Nacional. La Seguridad Nacional en México”, Pág. 79

Los intereses nacionales tienen como fin el bienestar de toda la población. lo cual a su vez determina la política nacional como una condición política, social, económica y militar para la preservación del Estado, así mismo se enuncia a la seguridad nacional “como el resultado del alineamiento de los objetivos estratégicos permanentes del Estado nacional con los objetivos operativos actuales y con la política de seguridad nacional”<sup>26</sup>, así como “una situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado.”<sup>27</sup>

El concepto estratégico de seguridad nacional debe ser multidisciplinario para preservar la integridad de la nación lo cual consolida a un Estado como nación independiente, fortaleciendo sus instituciones a través de políticas públicas. La seguridad nacional tiene entre sus objetivos incluir a la mayor parte de la población en los beneficios el crecimiento a fin de favorecer el acuerdo entre dentro de los marcos institucionales establecidos.

“La seguridad nacional debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, de donde seguridad nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, uno al otro dependen de si mismos, no pueden existir de forma aislada, sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no habrá desarrollo.”<sup>28</sup> La interpretación de la seguridad nacional debe considerarse a partir de la premisa de que esta es indispensable para garantizar el desarrollo de un país, El desafío que supone la definición de la seguridad nacional conlleva al replanteamiento de los preceptos de prioridades, intenciones y vertientes para el desarrollo y soberanía del un país determinado.

---

<sup>26</sup> José Luís Piñeyro, coord., “**La seguridad Nacional en México: debate actual**” Pág. 64

<sup>27</sup> José Luís Piñeyro, coord., *Op. Cit.* Pág. 278

<sup>28</sup> General Gerardo C.R. Vega García, *Op. Cit.*, Pág. 4

La concepción tradicional de seguridad nacional alude al uso y control de la fuerza militar de un Estado para la preservación de su soberanía, en el siglo XXI dicha concepción ha sido replanteada incluyendo aspectos económicos, civiles, culturales y militares que se ajusten a la realidad social de cada país, así mismo existen instancias internacionales que delimitan temas estratégicos de seguridad nacional para la convivencia internacional y respeto a la soberanía de los mismos.

Con los antecedentes desarrollados en el presente capítulo se da paso al desarrollo del tema de seguridad nacional en México en el cual se describirá la institucionalización de los procesos y procedimientos en la materia para dar certeza al marco jurídico de la seguridad nacional, así como el replanteamiento del concepto de seguridad nacional con una visión multidisciplinaria que tenga como fin el desarrollo del país en el contexto de globalización actual.

## **CAPITULO II. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

### **2.1. La Acción de la Administración Pública Federal en Materia de Seguridad Nacional.**

Los objetivos clásicos de las políticas de seguridad nacional hasta el fin de la Guerra Fría estaban centrados en defender la soberanía nacional en términos del territorio, la población y el sistema de gobierno, sin embargo, la globalización exige hoy en día que los países cuenten con estrategias y medidas de inteligencia que promuevan la seguridad internacional en diferentes ámbitos, siendo los más sobresalientes aquellos temas que están relacionados con el mercado comercial, financiero, político y social, es por ello que la Administración Pública Mexicana ha buscado nuevos mecanismos de análisis para la prevención de riesgos que desencadenen amenazas a la seguridad nacional.

La protección de una nación requiere de múltiples actividades encaminadas hacia la creación de estrategias y producción de inteligencia para la seguridad nacional, es por ello que todas son de suma importancia, el país puede ser amenazado por situaciones internas o externas, por lo que se requiere de información suficiente, basta y confiable para poder tener un plan de actuación ante los distintos escenarios que surjan de los cambios en diferentes contextos del mundo globalizado. “Desde la perspectiva de seguridad nacional o de seguridad pública es necesario identificar a la inseguridad, si no como uno de los grandes enemigos de la democracia, por lo menos como una amenaza que, en el corto plazo podría detener los procesos democráticos en México y en varios países en vías de democratizarse.”<sup>29</sup>

El Estado mexicano en diferentes momentos ha planteado esta necesidad de protección, sustentada en los cambios en el panorama mundial que significan una actuación anticipada del Estado en temas estratégicos. Es así que a la fecha normativamente se cuenta específicamente con una Ley de Seguridad Nacional

---

<sup>29</sup> Ana Maria Salazar, “**Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias**”, Pág. 59

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, cuya última reforma fue el publicada el 26 de diciembre del mismo año, Programa para la Seguridad Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009 y con el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006.

Así mismo se cuenta con instituciones especializadas en el tema, tal es el caso del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la reciente creación de la Escuela de Inteligencia del mismo centro.

Actualmente, en el país los temas de seguridad nacional son el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y migración, no obstante no son los únicos que afectan internamente a nuestro país, por lo cual se deben de reconocer temas estratégicos que pueden vulnerar el estado de seguridad que tenemos, y que no recaigan únicamente en los aspectos militares.

Si bien el concepto de seguridad nacional es complejo y no es posible estandarizarlo para ser aplicado a todos los Estados Nación, el gobierno mexicano se dió a la tarea de definirlo con base a la realidad social, política y económica, nacional e internacional, así como cambios y transformaciones que ocurren en el mundo globalizado y lo plasma y comunica a través de la Ley de Seguridad Nacional, la cual enuncia en el art. 3: Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Una de las tareas imperantes e ineludibles del Estado y del Gobierno mexicano es el preservar la seguridad de todos los ciudadanos y de sus instituciones con la finalidad de mantener un ambiente institucional que coadyuve en el desarrollo y competitividad de México en el contexto nacional e internacional, es así que “preservar la seguridad nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano y por tanto de aquellos elementos que dan lugar a su existencia.”<sup>30</sup>

Entonces, la seguridad nacional del país se debe acotar y transformar según se modifique la naturaleza de los proyectos gubernamentales, definiendo nuevamente el contenido del interés y objetivos de las políticas públicas nacionales.

Si bien es cierto que la labor del gobierno mexicano ha sido reflejada en términos de policía y ejército contra la delincuencia organizada, se dejan de lado otros temas que son de vital importancia como el tema agropecuario, que es ampliamente vulnerable no sólo por un ataque premeditado al mismo, sino por factores ambientales, es entonces que el actuar de la inteligencia para la

---

<sup>30</sup> Programa para la Seguridad Nacional, DOF 20 de agosto de 2009, Pág. 3

seguridad nacional debe de tener en consideración que “las técnicas de la delincuencia organizada han cambiado y modernizado, las fuerzas de seguridad enfrentan a la delincuencia organizada con técnicas tradicionales por lo que las actuales estrategias aún no han resuelto el problema.”<sup>31</sup>

## **2.2 El Marco Jurídico de la Seguridad Nacional en México.**

El actuar de la Administración Pública tiene sustento en el marco normativo del país, se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en leyes, reglamentos y decretos en torno a temas específicos, dado el trabajo de investigación que se presenta únicamente se aborda el tema de seguridad nacional.

La construcción y mantenimiento del orden de la seguridad nacional mexicana es una tarea que deviene de un proceso de investigación e inteligencia constante que poco a poco va construyendo parte de la historia de México, lo cual implica un análisis interdisciplinario de los intereses fundamentales del Estado. De esta forma la protección de esos intereses se ven plasmados en leyes y ordenamientos jurídicos que vigilan el correcto uso y desarrollo de los mismos, los cuales en estricto orden jurídico deben de velar por los intereses y aspiraciones nacionales.

### **2.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Organización del País está plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se asientan las bases de convivencia que rigen el actuar de los individuos en la sociedad mexicana, así como la relación entre el gobierno y los individuos miembros de la nación.

---

<sup>31</sup> Elena Jeannetti. *Op. Cit.*, Pág. 259

Raúl Ramírez Medrano muestra una descripción histórica de los conceptos de seguridad nacional plasmados desde la Constitución de 1917. Desde su punto de vista, el concepto de seguridad nacional en México, parte de los principios consagrados en la Constitución Política.

La seguridad nacional se ha entendido en México como “una condición permanente, ideal, del ser nacional que se procura a través del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantiza la soberanía, promueve el interés de la nación al estrechar las ventanas de vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer los elementos que proporcionan viabilidad, solidez y consistencia al proyecto nacional.”<sup>32</sup>

El mismo autor nos menciona los principios constitucionales básicos en materia de seguridad nacional:

- a) Soberanía
- b) Territorio
- c) Población
- d) Régimen de libertades individuales
- e) Democracia y Estado de derecho
- f) Desarrollo y justicia social
- g) Paz social

El artículo 25 Constitucional establece que Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

---

<sup>32</sup> Raúl Ramírez Medrano, “El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, Pág. 180.

Es relevante hacer hincapié en que menciona la protección de los individuos y el ejercicio de la libertad como parte fundamental de la soberanía del país y como componente del desarrollo nacional.

En lo que concierne a la soberanía nacional se plasma en el artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir lo estipulado en el Pacto Federal.

En términos de seguridad nacional se establece mediante el artículo 89 fracción VI que es facultad del Presidente de la República preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir; del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Así mismo en el artículo 73 fracción XXIX-M se establece que el H. Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

En el contexto histórico, “Antes del nacimiento del Estado de derecho los principios de seguridad nacional que regían en cualquier Estado se limitaban básicamente a defender su independencia respecto de otros y a mantener la integridad territorial”.<sup>33</sup> En el marco del Estado de Derecho, México ha evolucionado de tal forma que el concepto de seguridad nacional se aborda con un carácter multidisciplinario con el objeto de defender los elementos que la componen, otorgando relevancia a los cambios internos y externos para redefinir su concepción de seguridad nacional, trasladándolo a nuestra realidad y contexto y plasmándolo en la Constitución Política y demás leyes en el tema que no sólo se queda con los principios fundamentales de seguridad, sino que además le da otros

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*, Pág. 179

contextos como el económico-social para el desarrollo y bienestar de la sociedad, no obstante “En México, la Inteligencia para la Seguridad Nacional, dado que el concepto es relativamente reciente, aún no cuenta con un marco jurídico sólido y tampoco ha logrado definir intereses nacionales ni construir subsistemas estatales de seguridad nacional.”<sup>34</sup>

### **2.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo.**

En función de los propósitos del Estado mexicano se establecen diferentes mecanismos a manera de tener un marco de referencia para su cumplimiento y seguimiento, “para cumplimentarlos, el Estado adopta un política (que casi siempre se puede identificar con un modelo; en nuestro caso y nuestros días, el modelo neoliberal) y traza un plan. En México se llama Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en efecto está orientado a eso, al desarrollo. A partir de que los problemas de la seguridad se han hecho dramáticamente aparentes, los diseñadores del PND han sentido la necesidad de incluir en él los aspectos de la seguridad.”<sup>35</sup>

Como antecedente del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el Plan Global de Desarrollo, específicamente en el Plan 1980-1982, se menciona que dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México. Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación de su fuerza histórica, cultural sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo.

---

<sup>34</sup> Elena Jeannetti, *Op. Cit.*, Pág. 338

<sup>35</sup> Sergio Aguayo Et. Al., *Op. Cit.*, Pág. 134

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en lo que concierne a seguridad nacional enuncia: México por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de otras. Así nuestra seguridad nacional aumenta no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la seguridad nacional es definida de la siguiente forma: La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser conservada en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto al Estado de derecho y a los principios que éste representa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no se encuentra una definición específica de seguridad nacional, no obstante, habla de la importancia de conservar la soberanía del país

Así mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece como objetivo nacional salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 asume que el Desarrollo Humano Sustentable es la premisa básica para el desarrollo integral del país, considerando que la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades son la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas. Aunque con un enfoque de largo plazo que pretende lograr sus objetivos en el año 2030, aclara que lo anterior significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la

alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos y la ampliación de sus oportunidades actuales y futuras sin comprometer el desarrollo de las siguientes generaciones.

El Plan está estructurado en 5 ejes principales que enmarcan los objetivos estratégicos del desarrollo nacional, en el eje 1 denominado Estado de Derecho y seguridad, se menciona como diagnóstico que la salvaguarda de la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado Mexicano.

Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras. Las tendencias a nivel global en las últimas décadas indican un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del orbe y por la aparición de nuevas tendencias sociales que representan presión para las franjas fronterizas de México.

Así mismo en el punto 1.8. Defensa de la soberanía e Integridad del Territorio nos señala que Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumar acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población.

En el eje 2 Economía competitiva y generadora de empleos en el numero 2.7 Sector Rural se hace hincapié en que el Sector Agropecuario y Pesquero es

estratégico y prioritario para el desarrollo del país porque, además de ofrecer los alimentos que consumen las familias mexicanas y proveer materias primas para las industrias manufacturera y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador. En éste vive la cuarta parte de los mexicanos, y a pesar de los avances en la reducción de la pobreza alimentaria durante los años recientes en este sector, persiste aun esta condición en un segmento relevante de la población rural.

La relevancia al tema central de esta investigación la encontramos en el objetivo 8 que enuncia: Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares, en el cual se definen 2 líneas de estrategia:

**ESTRATEGÍA 8.1** Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales.

**ESTRATEGÍA 8.2** Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados. Se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.

En la actualidad el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de mayor relevancia para medir el grado de avance y desarrollo del país en los diferentes temas que en él se encuentran.

Al vincular el punto 1.8 del Plan Nacional de Desarrollo que nos habla de la soberanía y defensa del territorio y al vincularlo con la estrategia 8.1 podemos

realizar un análisis de los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad nacional ya que este es un tema de prospectiva a largo plazo, así como se hace mención de que las catástrofes naturales y contingencias sanitarias son un riesgo permanente a la población, las plagas y enfermedades derivadas de los productos agroalimentarios en caso de no atenderse son un foco rojo de la seguridad nacional ya que el mercado agropecuario nacional puede afectarse y la económica nacional colapsar en este rubro, toda vez que derivado de los tratados internacionales que México ha suscrito con otras naciones se detendrían las exportaciones de determinados productos agroalimentarios.

### **2.2.3 Ley de Seguridad Nacional.**

La Ley de Seguridad Nacional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

Mediante esta Ley se establece que corresponde al Titular del Poder Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia así como dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

Para efectos de la Ley en comento por Seguridad Nacional se entienden las acciones encaminadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

**IV.** El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**V.** La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

**VI.** La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Así mismo señala que en el Plan Nacional de Desarrollo y el programa que de él se derive se definirán los temas de seguridad nacional. Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan como el programa respectivo. En cuanto a las instancias de seguridad nacional establece que contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

La Ley faculta expresamente al Gobierno federal para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado Mexicano, a través del trabajo coordinado que llevan a cabo las instancias de seguridad nacional, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que para esta materia defina el Titular del Ejecutivo Federal contando con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

#### **2.2.4 Programa Nacional de Seguridad Nacional.**

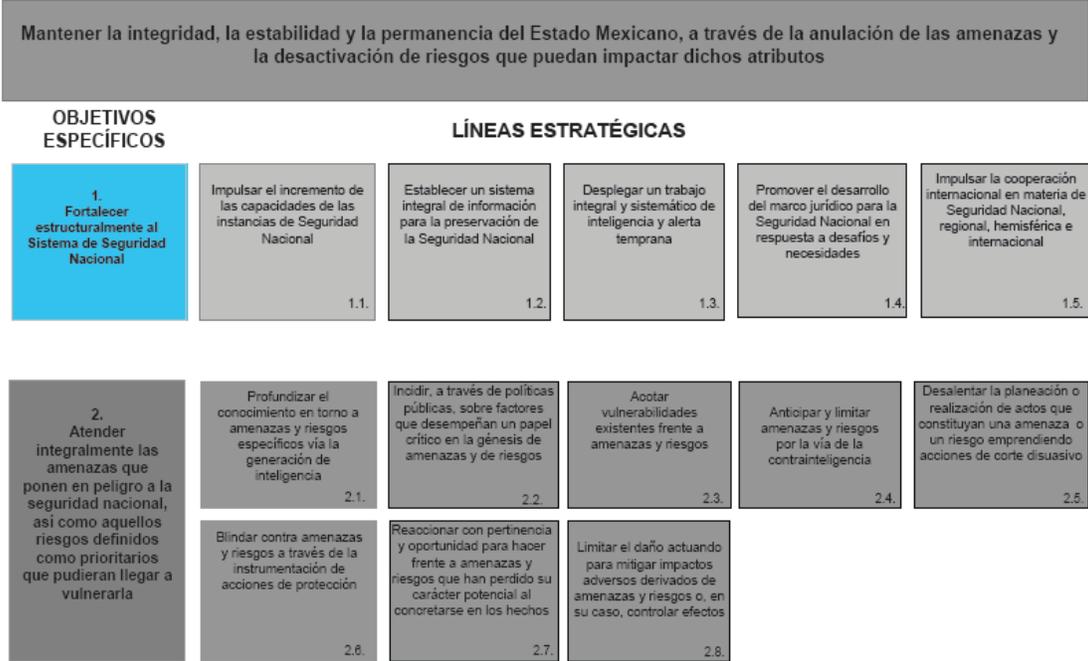
El Programa Nacional de Seguridad Nacional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009. En el cuerpo del mismo se señala que el Programa constituye un instrumento para orientar los esfuerzos de la Administración Federal para preservar la seguridad en beneficio del Estado Mexicano.

El Programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como extensiva para las entidades paraestatales.

En el siguiente cuadro se muestran de manera esquemática los objetivos específicos y las líneas estratégicas del Programa de Seguridad Nacional, cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad y la Permanencia del Estado Mexicano a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de los riesgos que puedan impactar dichos atributos.

**Cuadro 1**

**OBJETIVO GENERAL**



Fuente: Programa de Seguridad Nacional.

Como se observa, el Programa define 13 líneas estratégicas de las cuales se derivan 145 líneas de acción. Entre las primeras líneas de acción se contempla el incrementar las capacidades de las instancias de seguridad nacional; fijar un sistema integral de información, el despliegue integral y sistemático de inteligencia y alerta temprana; promover el desarrollo del marco jurídico para la seguridad nacional, e impulsar la cooperación internacional en materia de seguridad nacional, regional, hemisférica e internacional.

Así mismo diseña una estrategia fundada en valores superiores y constituye el compromiso del gobierno por asegurar a los mexicanos el entorno que permita desarrollar su vida a plenitud.

Se explica que ésta es la primera ocasión en la historia en que un gobierno da a conocer a la sociedad, de manera pública y abierta, un documento de esta naturaleza, tal y como se anticipó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en este documento.

El Programa para la Seguridad Nacional es un instrumento programático que articula los propósitos que establece el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de orientar las políticas, estrategias y acciones del Sistema de Seguridad Nacional en torno a los siguientes objetivos:

- Preservar la soberanía, independencia e integridad de la Nación.
- Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas y el Estado de Derecho.
- Mantener la unidad de la Federación.
- Proporcionar seguridad y salvaguardar la adecuada operación de las instalaciones e infraestructura estratégica.
- Defender los intereses nacionales de otros sujetos de derecho internacional.
- Desactivar inercias que ponen en riesgo el desarrollo económico, social y político para la preservación de la democracia.

La estrategia diseñada a partir de los desafíos identificados, busca —dice el texto— anular amenazas y desactivar riesgos para mantener la estabilidad del Estado mexicano, incluso recurriendo a "mecanismos excepcionales", como la intervención de comunicaciones y la información anónima.

Es de carácter relevante hacer mención de que con este Programa se busca crear un trabajo integral y sistemático de inteligencia para anticipar riesgos y amenazas a la seguridad nacional

### **2.2.5 Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.**

El mencionado reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006, su principal objetivo consiste en establecer las políticas, normas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de seguridad nacional.

Hace mención de que la vertiente de inteligencia estratégica tiene por objeto la generación de conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de seguridad nacional, de tal manera que la vertiente de inteligencia se orienta en los siguientes puntos:

- I. Seguridad: La generación de datos para detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de Amenazas, y
- II. Desarrollo: La generación de datos para la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado mexicano, de conformidad con los lineamientos que establezca el Consejo.

Este ordenamiento legal confiere al secretario técnico del consejo de seguridad nacional proponer las políticas públicas en materia de seguridad nacional considerando las prioridades respectivas, las políticas, lineamientos y acciones procedentes, considerando el desarrollo institucional permanente de los sistemas y procesos de seguridad nacional, propios de un Estado democrático de derecho, y las estrategias y acciones de desarrollo que contribuyan a disminuir los riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y las Amenazas a la seguridad nacional.

Cabe hacer mención que en el mismo reglamento se menciona la decisión política como un proceso base para la atención de los temas de seguridad nacional, si al hablar de la decisión política como un consenso del sistema de Estado democrático se atenderían los temas relevantes en todo sentido que se puedan traducir en detrimento de la calidad de vida de los habitantes del país, sin embargo

las decisiones políticas hoy en día se encuentran inmersas en coyunturas mediatizadas por diferentes actores políticos, lo cual no permite abrir el esquema de inteligencia de seguridad nacional a otros ámbitos que no sean en términos de seguridad pública, en concreto el narcotráfico, que si bien es un problema que debe ser prioritario, deja de lado los nuevos peligros que afectan al país y que pueden generar tensiones sociales de diferentes escalas que amenacen directamente al sistema político mexicano, Ana María Salazar señala en el libro Seguridad Nacional Hoy, “Mientras se sienta amenazado, el propio ciudadano exigirá al Estado buscar mecanismos para enfrentar las amenazas, y mientras más amenazado se sienta, exigirá soluciones más drásticas, que no siempre promoverán los ideales democráticos.”<sup>36</sup>

### **2.3 El Sistema de Seguridad Nacional.**

El sistema de seguridad nacional en México es encabezado por el Presidente de la República y se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de seguridad nacional, y por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el Gobierno Federal a preservar la seguridad de la Nación.

Las instancias en materia de seguridad nacional son unidades administrativas de la Administración Pública Federal reconocidas por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) como parte del Sistema de Seguridad Nacional con el objeto de incorporarlas a las estrategias, acciones y políticas encaminadas a preservar la seguridad del país.

Las Instancias de Seguridad Nacional son las siguientes:

- *Secretaría de Gobernación:* Instituto Nacional de Migración (INAMI); Coordinación General de Protección Civil y Secretaría Técnica de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

---

<sup>36</sup> Ana María Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 59

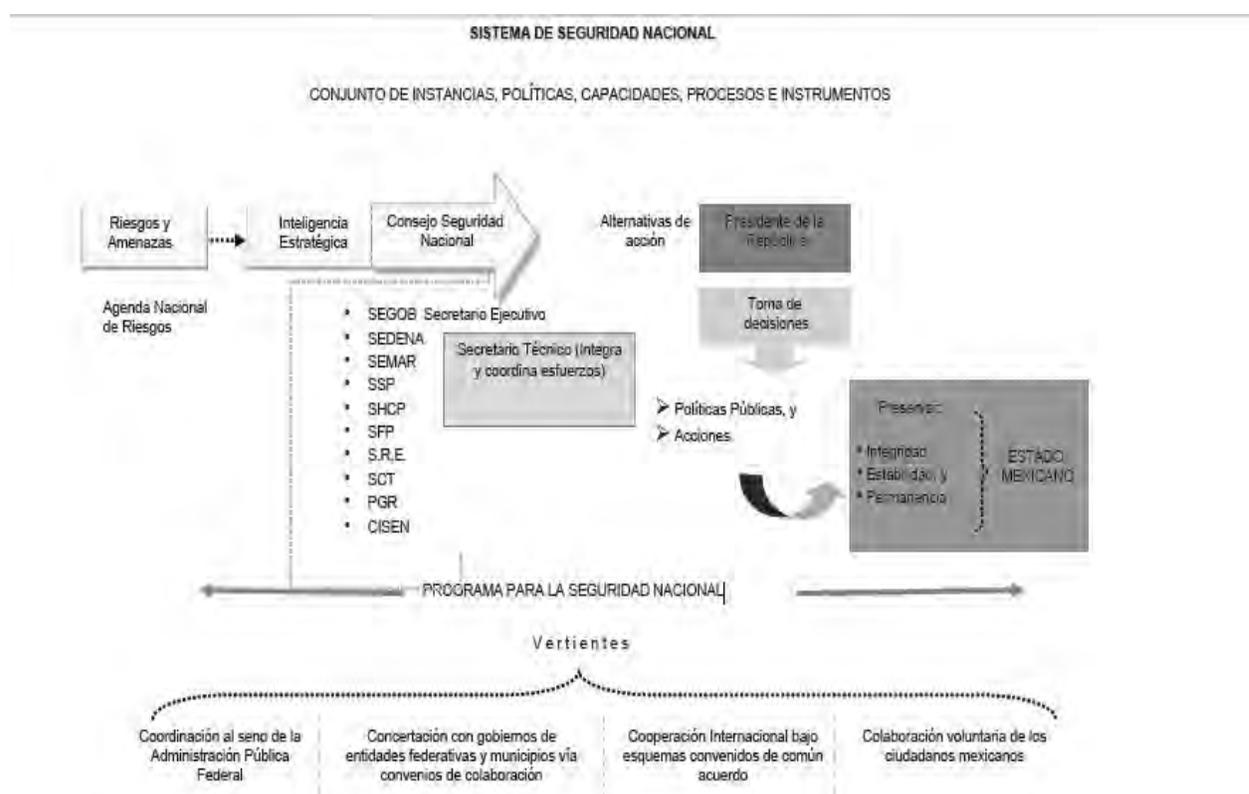
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*: Oficina del Secretario; Subsecretaría de Transporte; Subsecretaría de Comunicaciones; Unidad de la Red Privada del Gobierno Federal; Unidad de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Aeronáutica Civil; Dirección General de Autotransporte Federal; Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal; Dirección General de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Dirección General de Marina Mercante; Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*: Oficina del Secretario; Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y Unidad de Crédito Público); Unidad de Inteligencia Financiera; así como la Procuraduría Fiscal de la Federación (Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros, Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones).
- *Secretaría de la Función Pública*: Dirección General de Información e Integración.
- *Secretaría de Relaciones Exteriores*: Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, Dirección General de Servicios Consulares, Dirección General de Delegaciones y Dirección General de Asuntos Jurídicos.

“Para que alguna institución de gobierno sea considerada como instancia de seguridad nacional debe emitirse una declaración por el Presidente de la República después de un proceso de evaluación mediante el cual el Consejo de Seguridad Nacional aprueba un dictamen, y por medio de un convenio firmado por el Secretario de Gobernación en su calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo y

por el titular de la Dependencia en la que se encuentra adscrita la unidad administrativa objeto de la declaratoria.”<sup>37</sup>

En el siguiente cuadro se muestran las dependencias miembros del Consejo de Seguridad Nacional, así como las líneas de acción que siguen en la elaboración de inteligencia cuyo fin principal es la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Cuadro 2



Fuente: Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012

En el cuadro 2 se muestra de manera esquemática el concepto de Sistema de Seguridad Nacional establecido en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, el cual lo define como el conjunto de instancias, políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley de la materia establece con la misión expresa

<sup>37</sup> CISEN, <http://www.cisen.gob.mx/>, revisado en marzo de 2011.

de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a los riesgos y amenazas que puedan vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia.

Cabe hacer énfasis en que uno de los objetivos principales del sistema es el de efectuar la legítima defensa de los intereses vitales de la nación, resguardándolos de las presiones provenientes del exterior, así como desactivar inercias que tornen inviable el desarrollo económico, social y político, para preservar la democracia del país.

## **2.4 Instituciones en Materia de Seguridad Nacional.**

### **2.4.1 El Consejo de Seguridad Nacional.**

Una respuesta a la demanda de seguridad por parte de la sociedad fue la creación del Consejo de Seguridad Nacional el cual es una instancia deliberativa cuya finalidad es el establecimiento y articulación de la política en la materia.

El Consejo se integra de la siguiente manera:

- I.** El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II.** El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III.** El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.** El Secretario de Marina;
- V.** El Secretario de Seguridad Pública;
- VI.** El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII.** El Secretario de la Función Pública;
- VIII.** El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX.** El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X.** El Procurador General de la República, y
- XI.** El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Sus atribuciones se encuentran normadas en el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional las cuales son:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

#### **2.4.2 El Centro de Investigación y Seguridad Nacional.**

##### *Antecedentes*

En 1919 el Presidente Venustiano Carranza creó la sección primera de gobernación. En 1929 la sección primera se transformó en el Departamento Confidencial, sus funciones consistían en auxiliar a la dependencia en la obtención de informes y la realización de investigaciones. Para el desempeño de sus labores

contaba con dos clases de agentes de información política y de policía administrativa.

En 1938 el Departamento confidencial se convirtió en la Oficina de Información Política que tenía el cometido de practicar investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encargaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación.

En 1942 durante la Segunda Guerra Mundial la Oficina de Información Política se transformó en Departamento de Investigación Política y Social, el cual se ocupaba principalmente de atender asuntos de orden político interno. Sin embargo dado el curso de la guerra y la posición de México en ella, fue preciso ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia aplicado principalmente a los extranjeros.<sup>38</sup>

En 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad como órgano dependiente de la Presidencia de la República. La Dirección Federal de Seguridad estaba encargada de vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación.

En 1967 la DIPS se transformó en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). De acuerdo con el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación de 1973, la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales tenía como objetivo estudiar los problemas de orden político-social y proporcionar los informes correspondientes: auxiliar en la investigación de las infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y realizar todas las actividades, que en la esfera de su competencia le asignase esta secretaria.

De acuerdo al mismo ordenamiento a la Dirección Federal de Seguridad le competía vigilar, analizar e informar los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal,

---

<sup>38</sup> CISEN, [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx), revisado en marzo de 2011.

proporcionar seguridad cuando así se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten el país, y realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le ordene el titular del ramo.

En 1977 un nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación estableció funciones adicionales para la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, tales como realizar las investigaciones y análisis sobre los problemas de índole político y social, organizar la documentación producto de las labores de investigación, establecer un centro de documentación y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.

En 1985 se crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) adoptando un modelo de los servicios de inteligencia basado en la separación de las actividades operativas y de los departamentos de análisis. En 1989 se hace evidente una reestructuración de los sistemas de seguridad nacional y la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se transforma en el actual Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

#### *Funciones y actividades.*

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) es un órgano desconcentrado dependiente de la oficina del titular de la Secretaría de Gobernación, que tiene la misión de generar inteligencia en materia de seguridad nacional para México, desde el ámbito civil.

El CISEN goza de autonomía técnica, operativa y de gasto, lo que significa que organiza sus actividades de forma independiente pero está sujeto a controles ejercidos por representantes del Poder Judicial y del Poder Legislativo de la Federación, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional. Sin embargo, el CISEN carece de atribuciones en materia de policía, de seguridad pública, de prevención del delito o de procuración de justicia.

Como principal objetivo del CISEN se encuentra el desarrollo y operación de un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones, que alerte sobre amenazas y riesgos internos y externos a la seguridad nacional, y que preserve la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano en el marco de un gobierno democrático y de respeto al Estado de Derecho.

El CISEN realiza las actividades de estrategia e inteligencia en materia de seguridad nacional en apego a las atribuciones que le reconoce el artículo 19 de la Ley de Seguridad Nacional a saber:

Art. 19:

I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;

II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;

IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;

V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

La relevancia de que exista el CISEN se fundamenta en el sentido de que México cuenta con una institución especializada en la materia que coadyuve en mantener y fortalecer la seguridad nacional en todos sus ámbitos, así como prevenir y prever temas que por su importancia sean sujetos de consideración como amenaza o riesgo a la seguridad nacional y que puedan obstruir el logro de los objetivos del país en términos de soberanía nacional.

#### **2.4.3 La Escuela de Inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

Derivado de la reciente creación del marco normativo de la seguridad nacional en México se hizo notar la carencia de personal capacitado en el tema de inteligencia e investigación en seguridad, “El término inteligencia puede entenderse como un proceso de interpretación de información con un objetivo definido para darle significado a información sobre un tema determinado. También se utiliza para describir a un grupo, conjunto de personas o departamento encargado de recopilar, analizar, procesar y diseminar información para convertirla en inteligencia a través de un proceso que permita que los productos sean útiles para la toma de decisiones”<sup>39</sup>. No obstante en México el término “inteligencia para la seguridad nacional” es nuevo, como una solución a la falta de personal especializado en el tema se crea la Escuela de Inteligencia del CISEN con base en los siguientes elementos a considerar:

- Fortalecer los programas de capacitación y formación para el personal de nuevo ingreso y para la plantilla permanente del CISEN.
- Introducir nuevos programas de estudios en inteligencia y seguridad nacional.

---

<sup>39</sup> Elena Jeannett, *Op. Ci.*, Pág. 335

- Extender los programas de formación a otros servidores públicos del Estado mexicano.
- Contribuir a la sistematización y generación de conocimiento en materias de inteligencia y Seguridad Nacional.

Es así que con la figura legal de un Acuerdo se publica en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009 la creación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo al artículo 7 del Acuerdo mencionado, corresponde a la Escuela la atención de los siguientes asuntos:

- I. Formar cuadros en materia de inteligencia y seguridad nacional para el Estado mexicano;
- II. Generar y sistematizar el conocimiento del más alto nivel en materia de inteligencia y seguridad nacional;
- III. Integrar y fortalecer la Biblioteca interna y el Centro de Documentación en materia de inteligencia y seguridad nacional, y
- IV. Intercambiar experiencias e información con educandos, maestros y cualquier institución nacional o internacional, siempre y cuando no sea información materia de reserva.

Definir los temas adecuados de un sistema de inteligencia y cuanta información es necesaria depende de la naturaleza del gobierno, por lo que el gobierno mexicano deberá dar continuidad a este trabajo que ha venido haciendo en la creación de inteligencia con fuentes de información veraces y no dejar de lado los nuevos peligros a los que nos enfrentamos como país en el contexto de un mundo globalizado.

## **2.5 Agenda de Riesgos de la Seguridad Nacional en México.**

Una agenda de riesgos se dedica a anticipar lo posible no lo probable<sup>40</sup>, en este sentido se identifican los puntos de acción mínimos que se anticipen a la emergencia o situación de crisis ante una amenaza a la seguridad nacional y en el largo plazo para dar continuidad al sistema de prevención.

Una amenaza es un elemento imprevisto en el que hay poco tiempo de decisión por lo que es importante hacerse llegar de la mayor información posible para evaluar la situación en que se encuentra la amenaza, no debemos omitir que la historia es fundamental para la toma de decisiones, es de relevancia hacer mención de que no sólo es importante el enfrentamiento, sino la percepción del problema en cuestión en términos de opinión pública. En el caso de las sanidades hay que recordar que las enfermedades agroalimentarias han devastado grandes cantidades de sembradíos y cosechas que repercuten directamente en el productor y en el consumidor final, tal es el caso de las heladas atípicas en el norte del país a principios de 2011, las cuales devastaron el 90 por ciento de las 715 mil hectáreas de cultivos de granos y hortalizas tan solo en Sinaloa, las cuales son susceptibles a infestaciones de rata de campo, gusano elotero, entre otros, lo que deriva en afectaciones al trabajador de campo y al consumidor final.

Para reaccionar ante una amenaza derivada en crisis, es necesario haberla imaginado antes, en todas las organizaciones, en todos los niveles. La Agenda Nacional de Riesgos es un documento de corte ejecutivo presentado anualmente en el seno del Consejo de Seguridad Nacional según el artículo 15 fracción V de la Ley de la materia, con base en la propuesta formulada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, de conformidad con las atribuciones que tiene reconocidas legalmente.

Dicha agenda se integra por la relación de fenómenos actuales o de realización probable, que imponen un obstáculo al logro del interés nacional o implican una

---

<sup>40</sup> Juan Gabriel Valencia. Notas del Diplomado en Opinión Pública y Comunicación Política. 2009.

amenaza a la seguridad nacional en los términos del artículo 5º de la ley citada. Su contenido está determinado por varios factores, entre otros:

- El contexto en el que México desarrolla sus potencialidades como Nación y Estado, tanto en lo interno como en lo internacional.
- El contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente.
- El contenido de los Planes Sectoriales que deriven del PND, pertinentes a las diversas temáticas, y
- Los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad Nacional.

La Agenda Nacional de Riesgos intenta ser un instrumento, entre otros, de coordinación y seguimiento de esfuerzos de las instancias de seguridad nacional y de cooperación con entidades federativas y Municipios por una parte, y con Estados y Organismos Internacionales, por el otro. En ese contexto, la Agenda Nacional de Riesgos debe ser una guía de temas y fenómenos respecto de los cuales el Centro de Investigación y Seguridad Nacional debe generar inteligencia y estrategias en seguridad nacional.

## **2.6 Amenazas a la Seguridad Nacional**

En términos de seguridad nacional se plantea la necesidad de tomar en cuenta la realidad política, social, económica y militar que permitan identificar las amenazas en potencia en un área determinada: un tema abandonado es el de los recursos naturales, específicamente el tema de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, ya que en términos generales, “Al hablar de amenazas a la seguridad nacional se piensa en guerras y muerte, pero una definición más amplia incluye también debilidades y los conflictos potenciales del continente. Aunado a ello hay que considerar que el colapso del Estado abre las posibilidades de otros problemas internos en cada país.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ana María Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 38

En nuestro país el Programa para la Seguridad Nacional define como las amenazas a la seguridad nacional a “los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”.<sup>42</sup>

En el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional encontramos las amenazas consideradas de mayor relevancia para el Estado Mexicano, las cuales se tienen plenamente identificadas, mismas que se enuncian:

- I.** Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II.** Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III.** Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV.** Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI.** Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII.** Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII.** Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX.** Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X.** Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

---

<sup>42</sup> Programa para la Seguridad Nacional. Pág. 4

**XII.** Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Las amenazas que se encuentran identificadas plenamente y que conllevan una agenda y programa de trabajo plasmados en el Programa Nacional para la seguridad nacional son:

- Delincuencia organizada
- Narcotráfico
- Grupos armados
- Terrorismo
- Vulnerabilidades en fronteras

## **2.7 Riesgos a la Seguridad Nacional**

El Programa de Seguridad Nacional define como riesgos a la seguridad nacional “aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley de Seguridad Nacional, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en riesgo el desarrollo nacional.”<sup>43</sup>

Los riesgos identificados y publicados en el Programa son:

- Conflictos políticos y sociales
- Pérdida de cohesión social
- Dinámicas migratorias
- Pandemias y epidemias
- Medio ambiente y calentamiento global
- Desequilibrios en el desarrollo nacional

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*

La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la seguridad nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país.

Los riesgos a la seguridad nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo y en el Programa de Seguridad Nacional evitando que se dé lugar a la conformación de una amenaza a la misma, lo cual puede generar la necesidad de emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención.

El entorno de la seguridad nacional en México es bastante complejo y constantemente se encuentra en cambio ya que los riesgos y amenazas a la estabilidad del Estado Mexicano provienen de diferentes vertientes, ya sean políticas, sociales, culturales o ambientales, entre otras.

La transformación del escenario geopolítico mundial y la globalización entre otros factores, pueden multiplicar las tensiones internacionales y de esa forma crear escenarios de confrontación en zonas de importancia estratégica en temas económicos, políticos o sociales para los Estados Unidos Mexicanos.

En la página en Internet del Centro de Investigación y Seguridad Nacional se muestra un cuadro que muestra gráficamente la exposición de distinciones entre los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional, de manera tal que no se confundan los conceptos en comento y se pueda tener una idea clara de su definición, efectos y la orientación que se les dan.

Cuadro 3

**Distinción entre Riesgos y Amenazas a la Seguridad Nacional\***

	<b>Amenazas</b>	<b>Riesgos</b>
<b>Definición</b>	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
<b>Efectos</b>	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
<b>Orientación</b>	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

\* Distinción entre riesgos y amenazas a la seguridad nacional. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx), revisado en marzo de 2011

Como se muestra en el cuadro anterior, el conocimiento de las amenazas a la seguridad nacional mexicana parte de las nociones tácticas, operativas y de inteligencia orientadas a contener, neutralizar o desactivar las mismas, en tanto que los riesgos tienen una perspectiva estratégica cuyo objetivo es la disuasión y la prevención para la ejecución de la política de seguridad nacional.

Como se ha desarrollado a lo largo de este capítulo, la seguridad nacional en México se centra en la preservación de la soberanía nacional atendiendo temas como la delincuencia organizada y el narcotráfico, no obstante es determinante

que dentro de los riesgos a la seguridad nacional también se incluyen temas del ámbito social y económico.

El actuar de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional es un quehacer imperante que se ha desarrollado a través de la creación de un marco normativo sólido que da certeza jurídica en su actuar y a través de la creación y consolidación de instancias en la materia que dan respuesta a la demanda ciudadana cada vez más informada y participativa en la materia.

Una vez revisado el marco normativo, las instancias que intervienen en la política de seguridad nacional, así como los riesgos y amenazas a la misma, es relevante analizar que dichos conceptos deben ampliarse a temas estratégicos como el tema de la sanidad e inocuidad agroalimentaria como componente de la seguridad nacional.

## **CAPITULO III. LA SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA COMO COMPONENTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

### **3.1 La Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.**

#### **3.1.1 Sanidad.**

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la sanidad como: “1. Cualidad de sano 2. Cualidad de saludable 3. Conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio. Civil: Conjunto de servicios para preservar la salud de los habitantes de una nación, de una provincia, etc. Exterior: sanidad gubernativa que tiene establecidos sus servicios y los presta en las costas y fronteras nacionales. Interior: sanidad gubernativa que ejerce su ministerio propio dentro del Estado o país. Marítima: sanidad parte de la exterior que radica en los puertos y atañe a la navegación. Militar: Cuerpo de profesores médicos, farmacéuticos y veterinarios y de tropas especiales, que prestan sus servicios profesionales en los Ejércitos de Aire, Mar y Tierra.”<sup>44</sup>

La Administración Pública Federal define la sanidad como el conjunto de servicios o actividades encaminados a preservar y proteger los productos agropecuarios acuícolas y pesqueros del país, que conlleva al bienestar económico del sector; es así como se realizan acciones como:

- Diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas y enfermedades en los vegetales y animales, así como en sus productos y/o subproductos.
- Establecer medidas sanitarias, y regular la efectividad de los insumos fitozoosanitarios y de los métodos de control.

---

<sup>44</sup> Diccionario de la Real Academia Española, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=inocuidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=inocuidad), revisado en marzo de 2011.

Lo anterior se implementa para asegurar el nivel adecuado de protección y condición sanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual toma en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis de riesgo de plagas y enfermedades, y se considera:

- Las características de la zona donde el problema se origina.
- Identificación de las zonas destinadas a la producción para buscar proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.

Toda actividad es bajo las disposiciones legales aplicables (reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas y lineamientos aplicables), que se han ido adaptado a las necesidades sanitarias del país.

La sanidad agroalimentaria entonces busca garantizar un mayor abastecimiento de productos agrícolas, pecuarios y acuícolas sanos y de calidad mediante la prevención y el manejo de los problemas sanitarios, está íntimamente relacionada con la inocuidad de dichos productos cuyo objetivo principal es la disminución de los riesgos a la salud de los consumidores y al ambiente.

### **3.1.2 Inocuidad**

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la inocuidad como: “Calidad de inocuo. Inocuo: (Del lat. *innocūus*).Que no hace daño.”<sup>45</sup>

La inocuidad, es decir la cualidad de no causar daño, se refiere en el caso de los productos agroalimentarios a que ellos no estén asociados a riesgos que puedan afectar la salud de los consumidores, los cuales pueden ser introducidos tanto en la producción primaria como en los procesos de transformación. “La calidad como resguardo de inocuidad; esto es, que el alimento no cause daño a la salud de las

---

<sup>45</sup> Diccionario de la Real Academia Española.  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=inocuidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=inocuidad), revisado en marzo de 2011.

personas que lo consumen. Esto corresponde al nivel básico que debe satisfacer un producto alimenticio y es generalmente aquel controlado a nivel de Estado o país, para resguardo de la salud pública de los ciudadanos”.<sup>46</sup>

Dentro de los factores responsables de amenazar la inocuidad de un producto se encuentran los contaminantes químicos (hormonas, antibióticos, plaguicidas, etc.), biológicos (virus, bacterias, etc.) y físicos (pedazos de metal, astillas, entre otros), dichas características junto con las organolépticas, comerciales y nutricionales, constituyen los requisitos básicos que deberán considerarse para acceder a los diversos mercados ya que brindan al consumidor un alto grado de confianza.

La globalización de los mercados ha acelerado el intercambio comercial de los alimentos, situación que ha traído como consecuencia que los gobiernos requieran de la implementación de estrategias que contribuyan al aseguramiento de la inocuidad de los productos alimenticios, definiéndose el término de inocuidad como la característica que tiene un alimento de no causar daño a la salud del consumidor por efectos de algún contaminante

### **3.2 Acuerdos e Instancias Internacionales en Materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.**

En general, la calidad e inocuidad alimentaria son factores claves de éxito en el comercio internacional agropecuario, para ello diferentes instancias internacionales han creado acuerdos y normas de aplicación general para homologar criterios fundamentales en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.

---

<sup>46</sup> Ma. Teresa Oyarzún, “Sellos de Calidad en Alimentos. Conferencia Electrónica sobre certificación de calidad de los alimentos orientada a sellos de atributos de valor en países de América Latina”, Pág. 26

### **3.2.1 Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**

La FAO es la principal agencia de las Naciones Unidas especializada en todos los aspectos de la calidad e inocuidad de los alimentos, y en los diferentes estados de producción: cosecha, post-cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, distribución y consumo. Para contribuir a la alimentación segura general, la FAO trabaja con un enfoque integral basado en la cadena alimentaria para la gestión de la calidad e inocuidad de los alimentos, reconociendo la responsabilidad de todos los participantes de esta cadena para el suministro de alimentos inocuos, saludables y nutritivos.

En su actuar, la FAO busca prevenir la contaminación de los alimentos así como las enfermedades producidas por ellos, protegiendo a los consumidores y promoviendo prácticas justas en el comercio de los alimentos. La FAO hospeda a la Secretaría de la Comisión del Codex Alimentarius, la cual ha llevado a cabo el programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias durante más de cuarenta años. “Fortalecer las capacidades de los países en materia sanitaria y fitosanitaria, tanto para mejorar su participación en la definición de las normas como para facilitar la implementación de las mismas, son acciones que serán desarrolladas detalladamente por la FAO.”<sup>47</sup>

El enfoque de la FAO relativo a la inocuidad de los alimentos abarca la cadena alimentaria y se basa en la respuesta estratégica a un complejo conjunto de problemas y necesidades de todos los sectores relacionados con los alimentos. Este enfoque incluye tres elementos fundamentales:

- La adopción universal de un enfoque de inocuidad de los alimentos basado en los riesgos;

---

<sup>47</sup> FAO. Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/sanidad/>, revisado en Febrero de 2011.

- El énfasis en la prevención de la contaminación de los alimentos en su origen, incluido el desarrollo y la divulgación de buenas prácticas de manejo, manipulación, higiene y de sistemas de aseguramiento de la inocuidad (como el Análisis de peligros y de puntos críticos de control, HACCP).
- La adopción de un enfoque integral relativo a la inocuidad de los alimentos que abarque toda la cadena alimentaria, *desde la granja (o el mar) hasta la mesa*, en el que se comparte la responsabilidad de la producción de alimentos inocuos por todos los involucrados.

La FAO dirige su asistencia a través de:

- Promover la inocuidad de los alimentos y evitar enfermedades de origen alimentario
- Promover la protección del consumidor y las prácticas justas en el comercio de alimentos mediante la adopción de las normativas del Codex

La FAO define a las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ENTRAS) como aquellas que tienen importancia económica, comercial y/o esencial para la seguridad alimentaria de un grupo de países, que pueden ser fácilmente difundidas a otros países, alcanzar proporciones epidémicas y que requieren para su control y erradicación la cooperación entre países

A la FAO le compete mantener y mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos en los ámbitos internacional, regional y nacional. Promueve el establecimiento y aplicación de marcos normativos en los países compatibles con las normas internacionales, en particular con las de la Comisión del Codex Alimentarius. También proporciona asesoría técnica para la creación de capacidad de los sistemas y programas de control nacionales y locales a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria. Proporciona evaluaciones científicas de la inocuidad de los alimentos y la orientación pertinente

a la Comisión del Codex Alimentarius y los países. Esto comprende la evaluación de aditivos de los alimentos, contaminantes químicos y microbiológicos, tóxicos naturales, residuos de medicamentos veterinarios y alimentos obtenidos por medio de la biotecnología moderna.<sup>48</sup>

Por lo tanto la FAO es el organismo internacional más relevante en materia de sanidad e inocuidad de los alimentos, cuya determinación de alcanzar la seguridad alimentaria de la población mundial fundamenta que los alimentos sean de calidad en todos los países, en todos los mercados y en todas las etapas de la producción agroalimentaria.

### **3.2.2 Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)**

En el marco del comercio internacional existe la posibilidad de que un mismo producto agropecuario deba de cumplir con diferentes estándares de calidad e inocuidad, aunado a ello pueden existir prácticas ventajosas que utilicen dichos estándares como restricciones al comercio.

Para evitar este riesgo, en 1995, en el marco de la Organización Mundial de Comercio, se estableció el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) que constituye un conjunto de normas, principios y puntos de referencia sobre la inocuidad de alimentos, la salud animal, y la sanidad y preservación de los vegetales. Con este acuerdo, los miembros de la Organización Mundial de Comercio pueden asegurarse, entre otras cosas, de que

---

<sup>48</sup> FAO. Inocuidad y Calidad de los alimentos. <http://www.rlc.fao.org/es/inocuidad/>, revisado en febrero de 2011.

las restricciones al comercio por razones sanitarias y fitosanitarias estén justificadas y no constituyan restricciones disimuladas al comercio internacional.<sup>49</sup>

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias trata sobre cómo pueden los gobiernos aplicar las medidas relativas a la inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de los vegetales, que aunado al tema económico debe tener un sustento científico.

En el Artículo 2.2 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se estipula lo siguiente:

Los miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria y fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes.

Así mismo se establece que para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basan sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan.

El Acuerdo además reconoce que los gobiernos tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias que sean necesarias para proteger la salud humana y no permite que los gobiernos de los Miembros discriminen aplicando diferentes requisitos a diferentes países en los que prevalecen condiciones

---

<sup>49</sup> FAO-SAGARPA, “Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005”, Pág. 2.

idénticas o similares, a menos que haya una justificación científica suficiente para hacerlo.

De igual manera el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio trata de garantizar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado, y los procedimientos analíticos para evaluar la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio.

En el Artículo 2.6 del mismo se estipula lo siguiente:

Con el fin de armonizar sus reglamentos técnicos en el mayor grado posible, los Miembros participarán plenamente, dentro de los límites de sus recursos, en la elaboración, por las instituciones internacionales competentes con actividades de normalización, de normas internacionales referentes a los productos para los que hayan adoptado, o prevean adoptar, reglamentos técnicos.

Cabe señalar que tanto en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio se reconoce la importancia de la armonización internacional de las normas para reducir al mínimo o eliminar el riesgo de que las normas sanitarias y fitosanitarias y otras normas técnicas se conviertan en obstáculos al comercio.

En su búsqueda de armonización, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ha señalado y elegido, a efectos de la inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius en relación con los aditivos alimentarios, los residuos de medicamentos veterinarios y de plaguicidas, los contaminantes, los métodos de análisis y muestreo, y las directrices y códigos de prácticas de higiene. Esto representa una aceptación de que las normas del Codex están

justificadas científicamente y constituyen un punto de referencia para evaluar las medidas y reglamentos nacionales.

Esas normas han pasado a formar parte integrante del marco jurídico dentro del cual se está facilitando el comercio internacional gracias a la armonización. Se han utilizado ya como punto de referencia en controversias comerciales y cabe prever que se utilizarán cada vez más en ese contexto.

### **3.2.3 El Codex Alimentarius**

“La fijación de estándares para alimentos a nivel internacional se ha intensificado en las últimas décadas, aunque tiene tiempo de discutirse a nivel internacional. Por ejemplo, la Comisión del Codex Alimentarius (Codex) fue establecida por la FAO y la OMS con el fin de proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio alimentario”.<sup>50</sup>

Ambas han fomentado la investigación y la sensibilización en torno a la inocuidad de los alimentos, para lo cual creó en 1961 la Comisión del Codex Alimentarius, el cual es el punto internacional de referencia en cuanto a normas alimentarias y sanitarias de los alimentos. Su labor se basa en el principio de que las personas tienen derecho a que los alimentos que consumen sean inocuos, de buena calidad y apto para el consumo humano.

LA ONU, la FAO y la OMS alientan a sus países miembros a que adopten medidas que aseguren la inocuidad y calidad de los alimentos sensibilizándolos

---

<sup>50</sup> SAGARPA, “Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años”, Pág. 75

acerca del peligro que representan para la salud así como la importancia de la calidad de los alimentos.

### **3.2.4 La Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO para la Preservación de los Vegetales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su sexta sesión (1951) aprobó la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO para la preservación de los vegetales es un acuerdo internacional de sanidad de las plantas que a la fecha cuenta con 177 signatarios. Su finalidad es proteger las plantas cultivadas, a las plantas silvestres y los productos vegetales previniendo la introducción y la propagación de plagas.

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria permite a los países analizar los riesgos que corren sus recursos nacionales de plantas y utilizar medidas científicas para proteger sus plantas cultivadas y silvestres.

Mediante la protección de los recursos fitogenéticos contra las *plagas* y las enfermedades, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria contribuye a:

- proteger a los agricultores de brotes de plagas y enfermedades económicamente devastadores
- proteger el medio ambiente de la pérdida de diversidad de las especies

- proteger los ecosistemas de la pérdida de viabilidad y funciones a consecuencia de las invasiones de plagas
- proteger las industrias y a los consumidores de los costos de la lucha contra las plagas y su erradicación

Las partes contratantes de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria tienen un objetivo común; proteger los recursos de plantas cultivadas y silvestres de todo el mundo de la propagación e introducción de plagas de las plantas y a la vez reducir al mínimo la interferencia con el desplazamiento internacional de los bienes y las personas.

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria proporciona un marco internacional para la protección fitosanitaria que incluye la elaboración de normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) con el fin de proteger los recursos vegetales.

### **3.3. Inclusión de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como Componente de la Seguridad Nacional en México.**

La globalización, los cambios tecnológicos, los cambios climáticos, los ajustes recurrentes al modelo de economía de mercado, entre otros provocan desequilibrios de carácter complejo en la estructura socioespacial de un país determinado, pero también formas nuevas para enfrentarla.

Hoy en día la seguridad nacional ocupa una posición estratégica en el desarrollo y estabilidad social, hablando en términos de la reconceptualización de la misma nos referimos específicamente a la seguridad humana por lo que es necesario

darle un tratamiento especial con carácter preventivo, y considerarlo como un aspecto eminentemente de seguridad nacional. “Hoy en día se incorporan amenazas muy distintas al ataque militar contra el propio territorio, entre las que se incluyen: riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo, entre otras. Todas ellas tienen un carácter esencialmente transnacional o global y por lo tanto requieren de respuestas más concertadas a nivel internacional”.<sup>51</sup>

Los riesgos latentes que afectan la seguridad nacional adquieren una dimensión nueva en la perspectiva del desarrollo y de los conflictos de intereses que genera, aspectos que deben ser tratados desde la política económica, bajo la premisa de que en un mundo globalizado salvaguardar la seguridad nacional se convierte en un factor estratégico porque influyen intereses externos de mayor poder, sobre todo cuando los sectores económicos internos son altamente vulnerables en términos competitivos.

Proteger los intereses del Estado es proteger la soberanía y seguridad nacional. A raíz de las crisis financieras en diversos países del mundo, la economía toma un papel trascendental en la consecución de sus objetivos, por lo tanto es relevante proteger los componentes que conforman el desarrollo productivo del país, con el fin de garantizar una capacidad de desarrollo para alimentar a sus habitantes y proporcionar un futuro estable a los mismos.

El fin de la sanidad e inocuidad de los alimentos es reducir al mínimo los peligros por origen alimentario en la salud de las personas, lo que significa un elemento fundamental en la protección de la salud de los consumidores de un país determinado, mismo que ha generado interés desde las antiguas sociedades agriculturas ya que “Datos procedentes de los documentos históricos más remotos indican que los gobernantes de la época estaban ya interesados en codificar las

---

<sup>51</sup> Fernando Ayala Blanco, Seminario Dimensión global de las problemáticas y la reducción de las capacidades estatales. Curso de Seguridad Nacional, 2010.

reglas para proteger a los consumidores contra prácticas fraudulentas en la venta de alimentos. En las tablillas asirias se describía el método que había de aplicarse con el fin de determinar los pesos y medidas correctos para los cereales destinados al consumo humano, y en los rollos egipcios se establecían las etiquetas que habían de utilizarse para ciertos alimentos. En la antigua Atenas, se realizaban inspecciones para determinar la pureza y el buen estado de la cerveza y el vino, y los romanos tenían un sistema estatal bien organizado para proteger a los consumidores contra fraudes o productos de mala calidad. En Europa durante la Edad Media distintos países aprobaron leyes relativas a la calidad e inocuidad de huevos, salchichas, quesos, cerveza, vino y pan. Algunos de estos antiguos estatutos se conservan todavía.”<sup>52</sup>

La sanidad alimentaria representa diversas condiciones que la convierten potencialmente en un riesgo o amenaza para la seguridad nacional. En el nivel más general está asociada a un problema de vulnerabilidad social, ubicada en problemas de accesibilidad a los alimentos cuyo origen está en las asimetrías del desarrollo.

El reto de atender el tema de sanidad alimentaria ha permitido a lo largo de la historia superar las limitaciones de la producción originada en lo errático del clima, lograr avances tecnológicos para incrementar el rendimiento de los cultivos, incorporar nuevos descubrimientos para el ataque de plagas y enfermedades de las plantas, animales y peces, diversificar la producción, mejorar los procesos de conservación y almacenamiento y también nuevas formas de procesamiento de los productos para disponer de reservas durante periodos más largos.

En ese impulso creador de la sociedad frente a la previsión y al riesgo intervienen recientemente los mecanismos del mercado que, mediante la fijación de normas y

---

<sup>52</sup> Codex Alimentarius. ONU-FAO [http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_es.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp), revisado en enero de 2011.

sistemas de precios nacionales e internacionales, influyen en las existencias mundiales de alimentos y pueden desestabilizar los sistemas nacionales de seguridad alimentaria, particularmente en países que observan una estructura productiva frágil y dependen mayoritariamente de los suministros externos.

En la preservación de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria participan distintos agentes sociales e individuales, pero principalmente instituciones de carácter público. Por tanto, se inscribe en las políticas de Estado y ha correspondido a éste definir lineamientos y procedimientos para prever posibles riesgos de seguridad nacional.

En el contexto del desarrollo agropecuario el problema de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria puede plantearse en distintos niveles y escenarios, sin embargo, lo verdaderamente importante es prever y resolver los riesgos y amenazas que proyectan antes que rebasen ciertos umbrales presentes en grupos sociales o territorios, e influyan en el deterioro de las condiciones individuales de desarrollo biológico y competitividad en el mercado interno y externo ante restricciones en el acceso a la comercialización de productos agropecuarios. “Las amenazas sanitarias son un claro ejemplo de la importancia de una coordinación adecuada no solamente entre los aparatos de inteligencia al tiempo que las agencias civiles y la necesidad de cooperar de todos.”<sup>53</sup>

La definición de una estrategia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria trasciende entonces como factor determinante en el problema de crisis económica interna general, ya que su objetivo es garantizar el abasto de alimentos sanos e inocuos que evita una condición de carencia parcial y absoluta, a la vez que es una estrategia que toma en cuenta factores endógenos y exógenos para contar con lo indispensable del consumo en una sociedad específica.

---

<sup>53</sup> Ana María Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 235

Al hablar de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria es imprescindible hablar de la seguridad alimentaria, el concepto de seguridad alimentaria hace referencia a la disponibilidad así como al acceso de las personas a alimento en cantidad y calidad suficiente. La FAO define que existe seguridad alimentaria si "...todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias".<sup>54</sup>

Se entiende por seguridad alimentaria al acceso material y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para todos los individuos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales y llevar una vida sana, sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso. Esta definición incorpora los conceptos de disponibilidad, acceso, uso e inocuidad en el suministro de alimentos.

La seguridad alimentaria abarca cuatro dimensiones:<sup>55</sup>

1. Disponibilidad (producción interior, capacidad de importación, de almacenamiento y ayuda alimentaria).
2. Acceso a los alimentos o capacidad para adquirirlos (en otros términos, los alimentos deben estar disponibles a toda la población, física y económicamente, en el momento oportuno).
3. Estabilidad de la oferta (independiente de las variaciones climáticas y sin excesiva variación de los precios, también que haya productos alternativos en función de las variaciones estacionales).
4. Salubridad, buena calidad, e inocuidad de los alimentos, tiene que ver también con las llamadas "Buenas Prácticas Agrícolas" relativas al uso de pesticidas, control de plagas, etc. así como el sistema de control de la higiene en la manipulación de alimentos.

---

<sup>54</sup> FAO, **Informe de Políticas junio de 2006**, Pág. 1

<sup>55</sup> FAO, **"Informe de Políticas junio de 2006"**, Pág. 1

La seguridad alimentaria se ubica en nuevos escenarios del desarrollo y de la desigualdad, eso le confiere un tratamiento especial en una estrategia de seguridad nacional de carácter preventivo.

En relación al tema de seguridad alimentaria y el vínculo con la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y la seguridad nacional, se debe tomar en cuenta que se entiende como amenaza para la seguridad nacional una acción o secuencia de sucesos que implican, en un lapso relativamente breve, una degradación de la calidad de vida de los habitantes de un Estado.

En la actualidad, los países en desarrollo que deben afrontar en sus mercados de exportación normas sanitarias y fitosanitarias cada vez más estrictas pueden mantener y mejorar el acceso a los mercados, aumentar la competitividad a largo plazo de las industrias, mitigar los posibles efectos negativos en los grupos vulnerables y elevar la productividad agrícola y la inocuidad de los alimentos en el propio país. “Además de la mayor demanda esperada de alimentos saludables, otra característica importante, en la experiencia de países desarrollados, serán las acciones que se tomen para fortalecer su sanidad e inocuidad. Los riesgos asociados a la inocuidad en los alimentos provenientes del sector agroalimentario, son las enfermedades generadas por la presencia de elementos patógenos como virus, bacterias, hongos y otros componentes que pueden dañar la salud.”<sup>56</sup>

“La aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias es una dimensión importante en la expansión del comercio mundial de productos perecederos de alto valor (como los productos hortícolas y pesqueros), en la medida en que dichas normas permiten la gestión eficaz de los riesgos asociados con la difusión de plagas y enfermedades de plantas, de animales y la incidencia de patógenos microbianos o de contaminantes en los alimentos”.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> SAGARPA. “Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años”, Pág. 26

<sup>57</sup> Efectos de las normas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad agropecuaria en las exportaciones de los países en desarrollo. Unidad de Comercio de la Red sobre Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica, y Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. Resumen del Informe No. 31302. 10 de enero de 2005.

En los años recientes muchas de estas normas se han endurecido o se han ampliado a otras áreas a raíz de una serie de alarmas alimentarias en los países industrializados y de los avances de los conocimientos científicos, las preocupaciones oficiales por el bioterrorismo y los temores ambientales de la opinión pública.

En el siguiente cuadro podemos observar una relación de eventos relacionados con alimentos no inocuos que afectaron diferentes productos agroalimentarios en diferentes países.

Cuadro 4

**Cuadro 1 “Acontecimientos” recientes relacionados con la inocuidad de los alimentos en los países industrializados**

Año	Acontecimiento	País
1987/88	Alarma de las hormonas del ganado vacuno	Italia/Unión Europea
1988	Brote/escándalo de la salmonelosis aviar	Reino Unido
1989	Alarma del regulador del crecimiento de las manzanas	Estados Unidos
1993	Brote de E. Coli en las hamburguesas de los establecimientos de comida rápida	Estados Unidos
1996	Degeneración cerebral asociada a la encefalopatía espongiiforme bovina (EEB, o enfermedad de las vacas locas)	Reino Unido
1996/97	Contaminación microbiológica: bayas	Estados Unidos, Canadá
1995-97	La gripe aviar se extiende a las personas	Hong Kong, Taiwán
1999	Dioxina en los piensos para los animales	Bélgica
2000	Envenenamiento alimentario en gran escala: productos lácteos	Japón
2001	Aceite de oliva contaminado	España
2002-04	Incidentes aislados pero repetidos de EEB	Estados Unidos, Canadá

Fuente: Efectos de las normas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad agropecuaria en las exportaciones de los países en desarrollo. Unidad de Comercio de la Red sobre Reducción de la Pobreza y la Gestión.

Los viajes y el comercio internacional son más frecuentes que nunca, y con el desplazamiento de las personas y los productos por el mundo, los organismos que plantean riesgos los acompañan.

“La introducción de plagas cuesta a los gobiernos, los agricultores y los consumidores miles de millones todos los años. Una vez que se establecen las especies de las plagas, muchas veces es imposible erradicarlas, y combatir las absorbe un porcentaje considerable del costo de la producción de alimentos.”<sup>58</sup>

La percepción de las amenazas, retos, vulnerabilidades y riesgos de la seguridad, depende de la visión del mundo, de las tradiciones, del análisis, del contexto político o de la mentalidad de los hacedores de políticas públicas. En términos de la reconceptualización de la seguridad nacional en el siglo XXI, se debe tomar en cuenta que los factores que ponen en riesgo la producción y como consecuencia la soberanía alimentaria forman un factor determinante en términos de inteligencia para la seguridad nacional. Es por ello que se requiere de una visión más amplia de los conceptos y los posibles conflictos que pueden desencadenarse derivados de la identificación de factores que en ciertas circunstancias y magnitudes se consideran como riesgos potenciales, estos mismos inciden en la vulnerabilidad a la seguridad nacional.

En el contexto de globalización encontramos que la política de intercambio comercial fija posturas para la comercialización de productos entre las naciones, es entonces que “los riesgos latentes que afectan la seguridad nacional adquieren una dimensión nueva en la perspectiva del desarrollo y de los conflictos de intereses que genera, aspectos que deben ser tratados desde la política económica, bajo la premisa de que en un mundo globalizado, salvaguardar la seguridad nacional se convierte en un factor estratégico por que fluyen intereses

---

<sup>58</sup> Convención Internacional de Protección Fitosanitaria  
[https://www.ippc.int/index.php?id=what&no\\_cache=1&L=1](https://www.ippc.int/index.php?id=what&no_cache=1&L=1), revisado en mayo de 2011.

de mayor poder, sobre todo cuando los sectores económicos internos son altamente vulnerables en términos competitivos.”<sup>59</sup>

La seguridad nacional es un tema muy poco estudiado fuera del ámbito policíaco militar, dicho concepto abarca temas de cualquier índole que genere un riesgo real o potencial a la seguridad de una nación, es por ello que como lo menciona Felipe Torres “El concepto de seguridad nacional no puede ser confundido con el de defensa o seguridad militar ya que además constituyen niveles de acción distintos...La seguridad nacional es un concepto más amplio y positivo que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna.”<sup>60</sup>

En la actualidad existe falta de consenso político sobre las situaciones sociales que pueden desencadenar tensiones que se deriven en riesgos o amenazas a la seguridad nacional. Es en el proceso de Reforma del Estado que estamos viviendo que es necesario reconceptualizar y abrir espacios para el análisis de otros riesgos sobre el tema. “Pasemos ahora al plano B de cualquier estrategia de seguridad nacional: la delimitación de los retos, amenazas, enemigos y aliados de la misma. Un reto es aquella situación real que potencialmente puede convertirse en amenaza para la seguridad nacional, del Gobierno y del Estado, como es el caso de la pobreza masiva que vive el país.”<sup>61</sup>

Si el territorio es uno de los componentes del Estado, preservar su integridad e inviolabilidad es una necesidad de la seguridad nacional. “Así lo enseña la historia y lo dicta la ley. Pero solo muy recientemente se ha incorporado la idea de preservar la calidad del territorio importa al Estado tanto como dar mantenimiento a la casa es una preocupación de la familia que la habita. Sin embargo solo recientemente se ha cobrado conciencia de preservar el medio es una necesidad a la seguridad de la nación. La tierra, el aire y el agua sobre los cuales el Estado

---

<sup>59</sup> Felipe Torres Torres, “**Seguridad Alimentaria; Seguridad Nacional**”, Pág. 13

<sup>60</sup> *Ibidem.*, pág.18.

<sup>61</sup> José Luís Piñeyro, *Op. Cit.*, Pág.26

tiene jurisdicción constituyen el territorio nacional y los tres sufren grandes deterioros... afectan la vida de la nación y por lo tanto a la seguridad del Estado.”<sup>62</sup>

En este orden de ideas es relevante hacer énfasis en que en cuanto a la seguridad alimentaria es indispensable contar con el abasto necesario de alimentos en el país, no obstante y como lo hemos visto, organismos internacionales como la FAO no hacen énfasis únicamente en el hecho de tener abasto suficiente de alimentos, también cuestiona con qué calidad se van a producir esos alimentos que serán consumidos por la población, previniendo de esta manera enfermedades causadas por la ingesta alimentaria, ya que en un escenario contrario se pone en entredicho la creación y legitimación de la regulación del gobierno en la materia y el cuestionamiento general de que deben atender temas de vital importancia en el mercado global.

México se ha convertido en uno de los países con mayor dinamismo comercial en el mundo, incrementando las relaciones bilaterales y multilaterales formales, con más de 40 países y con una gran diversificación de su actividad comercial global en los últimos 10 años.

Esta situación ha incrementado en forma importante la entrada y salida de productos de origen agropecuario, acuícola y pesquero en el país, así como la movilización interna de este tipo de productos. Esta nueva realidad impone nuevas demandas y retos al gobierno mexicano, desde el punto de vista comercial, de inversión y de política sanitaria.

Por una parte, es importante generar procesos más ágiles y efectivos, para incrementar los intercambios comerciales e incentivar la inversión, pero por otro lado se hace necesario, proteger los activos nacionales agropecuarios, acuícolas y pesqueros, así como coadyuvar en la protección de la población ante los riesgos y amenazas sanitarios que conlleva este gran volumen de movimiento de

---

<sup>62</sup> Gustavo Iruegas, “El Estado Mexicano herencias y cambios: globalización, poderes y seguridad nacional”, Pág. 139

mercancías. En la coyuntura de la redefinición de la seguridad nacional el redefinir las “ventanas de vulnerabilidad” implica además del análisis técnico-objetivo, el hecho de ver al Estado como un actor económico dinámico que tiene oportunidad de ingresar a los mercados internacionales, logrando así la modernización del aparato productivo nacional.

El hecho de que una amenaza, un riesgo o una vulnerabilidad a la seguridad nacional se convierta en un peligro objetivo y claramente identificado para ser considerado de preocupación nacional depende en gran medida del contexto político que se dé en el país, es por ello que debe incluirse este tema como un riesgo inminente para la protección de la seguridad nacional en México. “En su significado moderno, las políticas de seguridad como área fundamental de cualquier Estado se definen como la totalidad de las metas, políticas, las estrategias y los instrumentos que sirven para guardar la seguridad externa, la soberanía y la autodeterminación del Estado”.<sup>63</sup>

En este sentido, las acciones de sanidad e inocuidad se enmarcan en la defensa de nuestro territorio y de la población en general, puesto que las acciones previenen la introducción y diseminación de plagas o enfermedades de los animales y vegetales, a través de la vigilancia permanente en puertos, aeropuertos y fronteras del país, realizando el diagnóstico y constatación de enfermedades, se implementan programas de control y erradicación para mejorar el estatus sanitario del territorio con respecto a otros países del mundo, se operan programas y medidas de emergencia, se realiza el análisis y evaluación de riesgos.

Así mismo, se mantiene una gestión internacional de reconocimiento de dicho estatus, que además proporciona un alto nivel de competitividad al sector productivo en los mercados nacionales e internacionales, se regulan las importaciones de productos agropecuarios, así como la regulación y constatación de los productos fármacos y veterinarios. “El reto que presenta la globalización no

---

<sup>63</sup> Ursula Oswald y Hans Günter. *Op. Cit.*, Pág. 291.

solo se relaciona con la competitividad de los mercados internacionales, sino también con el riesgo que representan los flujos, cada vez mayores, de productos agropecuarios, debido a la transmisión de plagas y enfermedades. Esto puede representar, por un lado, riesgos a los sistemas productivos agropecuarios en los países importadores y, por otro, riesgos a la salud pública por enfermedades de origen alimentario. Todo ello impone, por parte de los países importadores, exigencias sanitarias y de inocuidad cada vez más estrictas a fin de reducir los riesgos mencionados”.<sup>64</sup>

A nivel internacional los países se han sensibilizado y han reconocido los peligros que representan las amenazas de varios tipos a las mercancías y productos agropecuarios, de igual forma han reconocido la importancia de establecer medidas zoosanitarias, fitosanitarias y de inocuidad de dichas mercancías que protejan la salud y la economía de cada país contra la introducción y propagación de nuevas plagas así como de brotes de enfermedades.

En el libro Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI, se expone que en un enfoque de actos discursivos se distinguen tres tipos de unidades en el análisis de la seguridad:

- Objetos de referencia: elementos que se ven como existencialmente amenazados y tienen el derecho legítimo de vivir.
- Factores securitizadores: actores que securitizan asuntos al declarar que algo-un objeto referencial- está amenazado existencialmente.
- Actores funcionales: actores que afectan la dinámica de un sector.

En este sentido, podemos ubicar a la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como un objeto de referencia de la seguridad nacional, la cual se debe proteger con acciones preventivas. Las acciones de prevención están encaminadas a evitar los riesgos y amenazas que pueden atentar contra la sanidad fitozoosanitaria y la inocuidad alimentaria de nuestros productos o activos agropecuarios, situación

---

<sup>64</sup> Analisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005.

que afectaría negativamente la productividad del sector agropecuario por la posible dispersión intencional de plagas o enfermedades sobre cultivos o animales de interés económico, lo que a vez, afectaría la economía del país, pondría en riesgo la salud pública y la seguridad alimentaria de la población de México. “La OMS señala que los problemas de inocuidad en los alimentos generan desde enfermedades estomacales hasta ciertos tipos de cáncer. Además estima que al año mueren 2.2 millones de personas por cuestiones relacionadas con la falta de inocuidad y sanidad de los alimentos.”<sup>65</sup>

La seguridad nacional tiene como fin último la tarea de vigilar, preservar y proteger interna y externamente el orden constitucional, los objetivos nacionales permanentes, coyunturales y la defensa del territorio nacional.

El régimen de seguridad nacional impone el deber de implementar las estrategias y acciones a través de las instituciones responsables de operar los sistemas y procesos que permitan disminuir los riesgos y amenazas para el país; consolidar las capacidades de respuesta y establecer los mecanismos de control, vigilancia y alarma para la atención de emergencias y eventualidades en materia fitozoosanitaria y de inocuidad de los alimentos.

La Doctora Elena Jeannetti en su tesis doctoral “Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo” realiza una propuesta de la comunidad de inteligencia para la seguridad nacional en México.

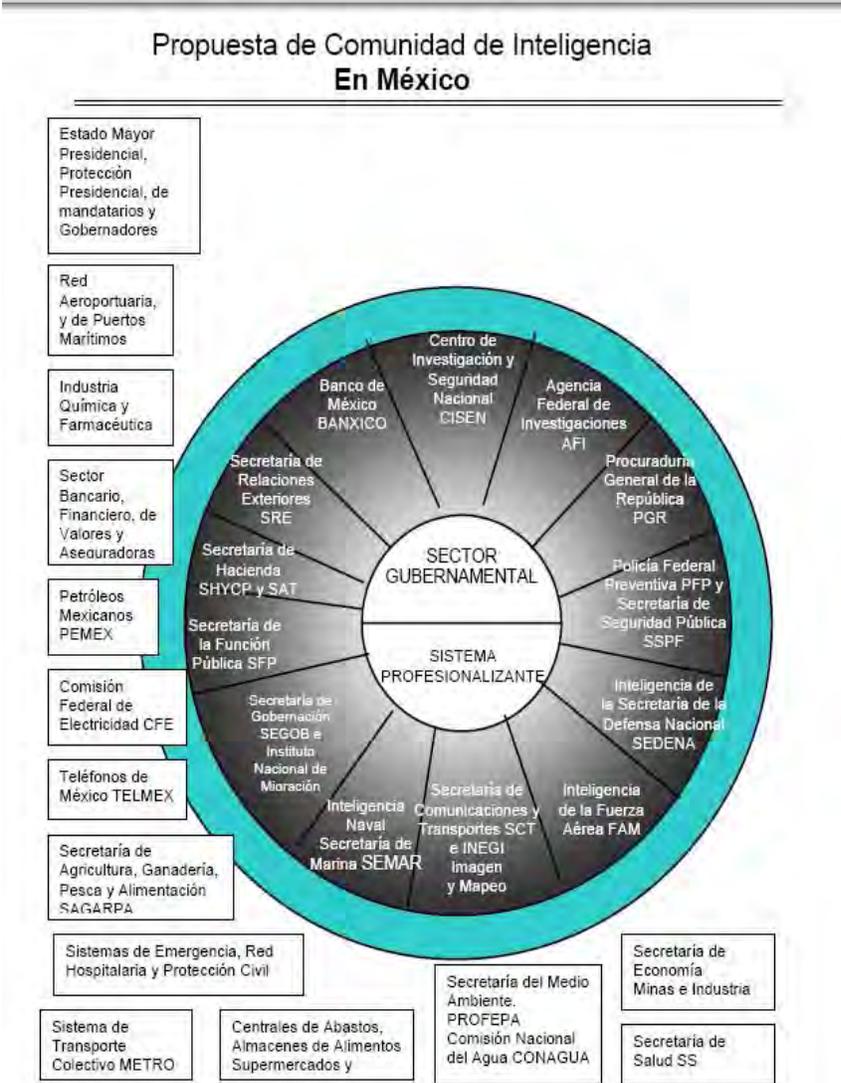
La comunidad está integrada por las Secretarías de Estado que tienen asignación específica de seguridad en un primer círculo y por Secretarías o dependencias gubernamentales que contienen instalaciones estratégicas y que actualmente se coordinan ante la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

---

<sup>65</sup> SAGARPA, Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años, Pág. 26

Como se observa en la propuesta de la Dra. Jeannetti, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, como dependencia del Gobierno Federal, responsable de aplicar el marco normativo y de establecer las políticas, de emitir actos de autoridad tendientes a preservar el estatus nacional en materia fitozoosanitaria y agroalimentaria del país, así como de abasto de alimento en el mercado interno debe ser considerada como parte del Consejo de Seguridad Nacional, y en consecuencia, debe estar integrada y coordinada con las demás instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencia.

Cuadro 5



Fuente: Elena Jeannetti. Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México en el Siglo XXI: Un estudio comparativo Tesis doctoral

Otro aspecto que no debemos perder de vista es el que el sector agropecuario significa un total de 1,301,681.00 millones de pesos del producto interno bruto.<sup>66</sup> La creciente interdependencia alimentaria en el mundo ha traído consigo el aumento de la necesidad de garantizar la inocuidad en la alimentación para la población. Los sistemas de calidad e inocuidad se deben considerar como bienes públicos pues tienen el objetivo de servir a la población en su conjunto y, por lo mismo, ningún individuo puede ser excluido de recibir los beneficios de estos. La inocuidad en la alimentación se debe garantizar en tres vertientes:<sup>67</sup>

- Inocuidad que permita consumir alimentos libres, dentro de lo posible, de sustancias químicas o biológicas que provoquen daños en la salud.
- Inocuidad que permita prevenir el consumir, en forma desmedida, alimentos de baja calidad nutricional, que podrían ocasionar padecimientos crónicos de largo plazo (por ejemplo: diabetes o enfermedades del corazón).
- Inocuidad que permita prevenir o controlar la contaminación deliberada (por ejemplo: bioterrorismo) de los alimentos destinados al consumo de la población<sup>34</sup>. Por lo cual, los sistemas de calidad e inocuidad son factor estratégico en el cuidado de la seguridad nacional, especialmente en aquellos países que pueden ser objeto de actos terroristas contra su población.

Aunado a ello, en los últimos años, los consumidores, especialmente aquellos con ingresos medios y altos, han comenzado a valorar más los alimentos cuya producción este basada en prácticas de producción amigables con el medio ambiente y que cumplan con elevados estándares de calidad, sanidad e inocuidad, esta es otra de las características de los cambios esperados en los patrones de consumo de alimentos.

---

<sup>66</sup> Cifras del PIB 2010. Banco de México.

<sup>67</sup> SAGARPA, Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años, Pág. 64.

Vale la pena señalar que en muchos de los casos, la diseminación de enfermedades puede traer como consecuencia su posible propagación hacia los humanos, como es el caso de la influenza aviar, la tuberculosis bovina, así como las mutaciones que de ellas se deriven como es el caso que colapsó la economía mundial en el año 2009 por la mutación del virus de influenza porcina que desencadenó una epidemia global y “8,557 muertes tan solo en el continente americano”.<sup>68</sup>

Por otro lado, existe la posibilidad de transportar, diseminar o introducir de forma intencional, plagas y enfermedades que podrían ocasionar graves daños a la salud pública del país y consecuentemente, dañar la economía del sector agropecuario, acuícola y pesquero, con impactos significativos para la exportación de productos agropecuarios, así como para el mercado interno de alimentos.

Como ejemplo de lo anterior, se señala lo siguiente:

- La diseminación intencional de la fiebre aftosa, afectaría a todo el inventario de animales de pezuña hendida en México (bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, venados, etc.)
- La dispersión de la mosca del mediterráneo colapsaría los mercados de exportación de frutas y hortalizas. La destrucción de los cultivos o animales domésticos, o bien que se vuelvan inútiles para el consumo humano, las consecuencias pueden ser hambrunas y trastornos profundos del orden social y económico.

Se considera que la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria deben ser incluida como tema de seguridad nacional en México ya que entre los conceptos de seguridad nacional se considera entre otros aspectos, la protección del hombre en sociedad ante los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y en términos de desarrollo de la seguridad humana del país, existen procesos de sanidad e inocuidad que pueden ser blanco de actos terroristas, existen organismos, plagas

---

<sup>68</sup> Cifra al 10 de agosto de 2010. OMS <http://www.who.int/csr/disease/swineflu/es/>

o enfermedades que pueden dispersarse de manera intencionada, o utilizarse como instrumentos de guerra biológica.

Aunado a ello algunos contaminantes de alimentos son causados por patógenos, que pueden contaminar a los alimentos en cualquier etapa de la cadena agroalimentaria y afectar al consumidor final, la falta de regulación de los Organismos Genéticamente Modificados puede ocasionar contaminación en especies endémicas como el maíz.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las Sanidades y la Inocuidad Agroalimentaria tienen una importancia fundamental para el desarrollo del país, y están íntimamente vinculadas a la seguridad nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo en el Eje 2, establece como uno de los objetivos de dicho plan “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.”

Para poder alcanzar ese objetivo es primordial implementar acciones teniendo como punto de partida las siguientes estrategias contempladas dentro del propio Plan Nacional de Desarrollo:

- Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria.
- Garantizar el abasto de alimentos sanos para la población a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.
- Aplicar la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorarla permanentemente, para mantener el estatus

fitozoosanitario de México y su reconocimiento por parte de los mercados globales.

- Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional.
- Instalar y mejorar los laboratorios de bioseguridad y las unidades de inteligencia para emergencias de salud, que permitan detectar oportunamente contingencias potencialmente dañinas para la población y fortalecer la alerta ante cualquier amenaza epidemiológica que pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, la planta laboral y las actividades productivas.

El incremento en la intensidad del intercambio de bienes y servicios, así como en el tránsito de personas, representa potencialmente mayores posibilidades de enfrentar riesgos y amenazas epidemiológicas de origen externo como el Síndrome Agudo Respiratorio Severo o la amenaza de la gripe aviar.

Los desastres naturales provocados por fenómenos como El Niño, la Niña, el calentamiento global o las temporadas de huracanes, ocasionan situaciones supervinientes que generan las condiciones propicias para la propagación de enfermedades transmitidas por vectores como el dengue, el Virus del Oeste del Nilo o enfermedades que pueden ser transmitidas al humano como el Gusano Barrenador del Ganado. “En México si bien el Plan DNIII contempla en forma coordinada la contención de epidemias, en México se carece de los recursos para detectar y contener este tipo de retos sanitarios, además de que las epidemias tal y como lo menciona la Ley General de Salud en México, son competencia de las autoridades civiles en materia de salud,”<sup>69</sup> por lo que además se requiere la cooperación interinstitucional en la materia.

---

<sup>69</sup> Ana María Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 235

Los riesgos epidemiológicos representan amenazas latentes sobre las condiciones de estabilidad y seguridad que el Estado mexicano está obligado a garantizar, que son fundamentales para la seguridad de la población, para el comercio, la industria, la agricultura, la economía y en general para el desarrollo regional del país creando un Sistema de Infraestructura General de Vigilancia Epidemiológica, México al igual que muchos países en la región americana aún se encuentra en desarrollo de dicha infraestructura y profesionalización.

El Estado Mexicano tiene la responsabilidad de establecer un blindaje efectivo ante amenazas sanitarias, con el fin de actuar y de responder de manera inmediata, para prevenir, reducir o mitigar los posibles daños y reducir al mínimo la morbilidad en primera instancia, así como de las afectaciones a las mercancías agropecuarias evitando las afectaciones sobre la estructura económica y social del país, todo esto tiene como propósito principal proteger la vida, la integridad física y la salud de los mexicanos.

El primer eje del Plan Nacional de Desarrollo “ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD” señala que una de las condiciones fundamentales de la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras.

De igual manera hace énfasis a la tendencia global de las últimas décadas que presenta un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del país, y consecuentemente, la aparición de nuevas tendencias sociales que representan una presión para las franjas fronterizas de México. Esto ha propiciado que estas zonas se conviertan en un escenario de transgresiones a la ley, y en un amplio campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional.

El Plan Nacional de Desarrollo indica que garantizar la integridad del territorio nacional es uno de los aspectos fundamentales para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo dentro del apartado de seguridad nacional se destaca que la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones del país, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del ejercicio de sus funciones de regulación, verificación e inspección en puertos, aeropuertos y fronteras contribuye a garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, por lo que dichas actividades son por su naturaleza prioritarias y estratégicas para la seguridad nacional.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Seguridad Nacional, las actividades y la información en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, deben ser incluidas en el proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República.

Es claro que las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo tanto se hace necesario el compromiso, la cooperación, y la acción coordinada de las instituciones para el logro de los objetivos relacionados con la seguridad nacional.

Se ha mencionado también que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, dentro del marco de su propio ordenamiento jurídico y con pleno respecto a los principios y al derecho internacional.

Los Estados deben considerar como nuevas formas de amenazas a la seguridad todos aquellos factores que atenten contra las libertades y derechos fundamentales de todas las personas y contra la dignidad de los seres humanos, como es el caso de la alimentación y la salud.

Para la atención de los diversos asuntos que deben ser considerados como de seguridad nacional, se requiere un esfuerzo permanente y coordinado para elaborar normas, procesos y procedimientos que se apliquen de manera sistemática por las instituciones públicas que tienen la responsabilidad de enfrentar las amenazas y los riesgos que se presentan en el país.

Lo anterior, se torna más complicado si se considera que la aparición de plagas y enfermedades exóticas puede involucrar además aspectos relacionados con el "Bioterrorismo", la falta de oportunidad en la identificación de este tipo de riesgos y de su oportuna atención pueden representar la diferencia entre una acción de control oportunamente aplicada y un desastre sanitario, económico e incluso ecológico, de proporciones desastrosas para el país en su conjunto, para la agricultura y ganadería nacional.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 desencadenaron una preocupación en todo el mundo por la posibilidad de un ataque bioterrorista que resultara en una epidemia masiva de enfermedades como la viruela (smallpox). La experiencia ha mostrado que la falta de coordinación entre las diferentes agencias que operan la seguridad nacional ha originado problemas e incluso catástrofes. Actualmente se

reconoce que hubo fallas en la comunicación entre la CIA y el FBI respecto de información que hubiera permitido evitar los ataques del 11 de septiembre.

Las amenazas sanitarias son un ejemplo sobre la necesidad e importancia de mantener una adecuada y estrecha coordinación interinstitucional. La aparición de un microorganismo en un territorio puede deberse a causas naturales o a su introducción intencional. Asimismo, un número significativo de casos puede deberse a la llegada de una enfermedad nueva o a la reactivación de una ya existente, como se mencionó, respecto a las enfermedades emergentes o a la dispersión intencional de un patógeno. Una enfermedad emergente o un ataque bioterrorista puede ser catastróficos para un país, y aunque no causen un gran número de muertes pueden producir un colapso económico, caos social, entre otras consecuencias.

Algunas enfermedades, además de ser devastadoras para la agricultura, tienen el potencial de afectar a los humanos. Sea como armas biológicas o como enfermedades emergentes, pueden pasar de los animales a los humanos y dar origen a epidemias terribles.

La Sanidad e Inocuidad agroalimentaria es tema inherente a la seguridad nacional por que las plagas, enfermedades de los vegetales y animales domésticos, representan riesgos y amenazas para el país, atentan contra la seguridad e integridad de la sociedad, ponen en riesgo el comercio, la economía, la salud pública, y desde luego la suficiencia alimentaria de México. Por lo que se requiere proteger al país de estas amenazas presentes y ausentes en el territorio nacional, mediante el establecimiento y mantenimiento de acciones ordenadas y sistemáticas, que aseguren la inviolabilidad contra influencias antagónicas para lograr un desarrollo armónico de nuestra sociedad.

### **3.4 Emergencias de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que se han presentado a Nivel Mundial y sus Efectos.**

A nivel internacional se ha reconocido la importancia de establecer medidas zoonosanitarias, fitosanitarias y de inocuidad que protejan a las economías contra la introducción y propagación de nuevas plagas, así como de brotes de enfermedades.

En los últimos años, ha habido un dramático aumento en la facilidad y velocidad con la que animales, productos de origen animal y alimentos son transportados alrededor del mundo. Además, la frecuencia con que las personas están viajando sigue en aumento. Como consecuencia de estos factores, la diseminación de enfermedades infecciosas y el movimiento de patógenos de origen alimentario se han transformado en un problema verdaderamente global. Debido a los muchos vínculos entre los países de las Américas, se considera crítica la formación de redes entre las áreas académicas, gubernamental e industrial y que comiencen a trabajar en estos problemas conjuntamente.

La experiencia estadounidense ha demostrado que la falta de coordinación entre las diferentes agencias que operan la seguridad nacional en el marco de la seguridad sanitaria. Un ejemplo de ello es que en 1999 comenzó una gran mortandad de aves en el estado de Nueva York, al mismo tiempo, varios pacientes con encefalitis fueron admitidos en los hospitales locales. El cuadro clínico, inespecífico al inicio de casi todas las encefalitis, junto con los antecedentes epidemiológicos, hizo que las autoridades de los Centros para el Control y Prevención de las enfermedades (CDC) emitieran una alerta sanitaria atribuyendo la epidemia a la encefalitis de San Luis. Mientras esto ocurría la doctora Tracey McNamara patóloga del zoológico del Bronx, estudiaba las aves muertas y llegó a la conclusión de que se trataba de la encefalitis por el virus del Nilo occidental. Rápidamente comunicó este hallazgo a las autoridades sanitarias, pero la soberbia de los agentes del Centro para el Control y Prevención de las

enfermedades junto con varias fallas de comunicación, hicieron que el diagnóstico de McNamara se retrasara. Solo varios días después, durante los cuales se perdió tiempo muy valioso, se tomaron en cuenta sus hallazgos y al final se dieron pasos firmes para contener la epidemia.<sup>70</sup>

Sobre los efectos que tienen las enfermedades en el intercambio comercial destacan, por ejemplo, las repercusiones de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) en el comercio de carne. “A fines del 2000, el mercado internacional de carne sufrió los efectos de la EEB debido a que la mayoría de los países restringieron la importación de bovinos y productos derivados procedentes de la Unión Europea. Asimismo, los consumidores ante la incertidumbre sobre la inocuidad de la carne bovina, redujeron en ese año su consumo de carne en un 40 por ciento. Otro ejemplo a resaltar es el caso de la gripe aviar, que disminuyó de forma significativa el crecimiento de la producción avícola mundial”.<sup>71</sup>

En el caso de inocuidad de alimentos también se encuentran ejemplos de los efectos que ha tenido dicha condición en el comercio internacional. “En 1989, Estados Unidos detectó en un embarque uvas contaminadas con cianuro procedentes de Chile, lo cual tuvo importantes costos para los exportadores chilenos. Lo que implicó la retirada de la fruta chilena de Canadá y Estados Unidos, con pérdidas estimadas de más de 200 millones de dólares. Aunque posteriormente se probó que la contaminación se había dado fuera de Chile, el impacto en el comercio de uvas de ese país fue considerable, especialmente porque esta alerta se difundió a los mercados asiáticos y a la Comunidad Europea.”<sup>72</sup>

Existen ejemplos en todo el mundo, sobre los efectos catastróficos que se han presentado y que han afectado a la sociedad y a la economía de los países,

---

<sup>70</sup> Ana Maria Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 234

<sup>71</sup> FAO-SAGARPA. “Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo”, Pág. 7.

<sup>72</sup> *Ibidem.*, Pág. 1.

debido a problemas sanitarios y fitosanitarios de emergencia, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

#### *Mosca del Mediterráneo*

El caso de la mosca del Mediterráneo (*Ceratitis capitata*) que tiene como hospederos a más de 250 especies de frutas y hortalizas, destacando entre las especies comerciales el mango (*Mangifera indica*), durazno (*Prunus persica*), papaya (*Carica papaya*), café (*Coffea arabica*), cítricos (*Citrus spp*), jitomate (*Lycopersicon esculentum*), plaga que restringe las exportaciones y la comercialización de todos los productos hortofrutícolas, por lo que la presencia y establecimiento de esta en el país representaría directa e indirectamente pérdidas económicas mayores a 4,500 millones de dólares anuales. En el control de la mosca del Mediterráneo para mantener el estatus de México como país libre de esta plaga, se protegen 1,700,000 hectáreas de frutales y hortalizas, que producen 12 millones de toneladas de productos hortofrutícolas; además se mantiene la exportación de 4,500 millones de dólares anuales y se evita la imposición de cuarentenas estrictas por parte de países libres de ésta plaga.

#### *Huanglongbing*

El Huanglongbing es considerada la enfermedad más devastadora de los cítricos a nivel mundial y es ocasionada por la bacteria *Candidatus liberibacter*. Al evitar el ingreso de esta enfermedad, se está protegiendo la citricultura nacional en una superficie cultivada de 530,000 hectáreas y una producción de 6.7 millones de toneladas, con un valor mayor de 8,000 millones de pesos. La citricultura involucra a aproximadamente 67,000 productores y genera 70,000 empleos directos y 250,000 indirectos.

#### *Fiebre Aftosa*

En México la presencia de Fiebre Aftosa en los años 1944 y 1953, se debió a la importación de un lote de animales procedentes de Brasil y el evento tuvo un costo al país en pérdidas directas por la muerte y sacrificio de más de un millón de

animales con la consecuente pérdida de líneas genéticas. El costo político social y económico fue tan alto que se tuvo que iniciar un programa de vacunación que abarcó un total de 60 millones de animales. Los costos de operación de la campaña se estimaron en 200 millones de dólares en esos años.

La Fiebre Aftosa ha manifestado también sus efectos en el cono sur de América, principalmente en Brasil y Argentina donde se han registrado casos recientes con efectos dramáticos en los mercados de destino de los productos de dichos países, con pérdidas incalculables no sólo por las divisas que ese sector genera, sino por la pérdida de confianza de los consumidores internos y los costos que un programa de control y erradicación requieren.

En 2001 en el Reino Unido se presentó un brote de Fiebre Aftosa, afectándose severamente el sector pecuario de aquel país por la presencia de la devastadora Fiebre Aftosa, que provocó el sacrificio de 10 millones de bovinos y ovinos alcanzando un costo de 8,000 millones de libras esterlinas afectando no solo a los animales directamente implicados, sino que provocó la reducción del consumo de carne por la población, y la caída del turismo y las exportaciones. A partir de esa experiencia el Reino Unido estableció controles más estrictos para el ingreso de productos procedentes de países de alto riesgo.

#### *La Enfermedad Hemorrágica Viral de los Conejos*

La enfermedad hemorrágica viral de los conejos que se presentó en los años ochenta en México, se atribuye su ingreso al país por medio de carne de esa especie procedente de China introducida ilegalmente, lo que causó la despoblación de la cunicultura tradicional de autoconsumo en el centro del país. La erradicación de esta enfermedad de los conejos tomó cinco años, y el costo estimado ascendió a 200 millones de pesos. “No fue sino hasta 1990 que pudo controlarse t, de hecho, erradicase del territorio nacional. La cunicultura es un área pobremente desarrollada de la economía mexicana, pero otros animales más

importantes en la cadena productiva podrían ser afectados por otra clase de patógenos.”<sup>73</sup>

#### *Gusano Barrenador del Ganado*

Otro caso es la Plaga del Gusano Barrenador del Ganado, de la que México fue declarado como país libre en el año 2001, después de la aplicación de una campaña nacional que duró más de 12 años con un costo de 500 millones de dólares. La enfermedad reingresó al país un año después debido a la entrada ilegal de ganado proveniente de Centroamérica, con lo que de nueva cuenta se implementó por cuatro años el control de la movilización del ganado para lograr su erradicación, este programa tuvo un costo estimado de 250 millones de pesos.

#### *Influenza Aviar*

La enfermedad de la Influenza Aviar de alta patogenicidad, considerada de alto riesgo zoonosario y una amenaza de pandemia a la población por el sector salud, ha causado la muerte por enfermedad y por sacrificio de más de 400 millones de aves en Asia, África y Europa, provocando también la enfermedad y muerte de 248 personas en esos continentes. Se considera que de ingresar a México esta enfermedad causaría un alto impacto económico y social con efectos devastadores para la industria avícola, la cual representa el 54% del PIB en el Sector Pecuario.

Recientemente, la influenza aviar de alta patogenicidad se ha convertido en una de las enfermedades de gran impacto en las economías de todos los países, por ejemplo en Vietnam, considerado como uno de los países más afectados por la enfermedad, se sacrificaron 44 millones de aves con un costo estimado de 120 millones de dólares, sólo por el valor comercial de las aves, mientras que en Francia, uno de los principales productores de aves en Europa, se calculó que las pérdidas entre enero y marzo de 2006 representaron el 40% de los ingresos de los avicultores, además de los costos que han generado los programas de control, los

---

<sup>73</sup> Ana Maria Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 237

efectos indirectos en la pérdida de empleos y la caída de los precios en el mercado, entre otros efectos.

### *Encefalopatía Espongiforme Bovina*

La presencia y diseminación de la Encefalopatía Espongiforme Bovina desde los años 90, ha ocasionado graves daños a las economías de los países afectados. Más recientemente afectó los mercados de los productos cárnicos y animales vivos de los Estados Unidos con un valor superior a los 2,400 millones de dólares en sus principales cuatro mercados de exportación (Japón, Canadá, Corea del Sur y México), al detectarse la presencia del problema, con graves efectos para la ganadería de dicho país; esta situación también se presentó en Canadá, país que calculó pérdidas diarias de 20 millones de dólares por los cierres de mercados; ambos países aún no logran superar todos los obstáculos impuestos por la presencia de esta enfermedad, y los efectos en la economía y en el sector ganadero aún son evidentes. Debemos mencionar que se trata de una enfermedad que ha tenido un importante impacto en la salud humana, al detectarse más de 100 casos de personas infectadas con la enfermedad, ocasionando una emergencia mundial hasta nuestros días.

Por lo que respecta a la inocuidad, se han registrado en el mundo diversos acontecimientos ligados a la contaminación de patógenos como la E. coli en alimentos, que ha ocasionado la muerte de personas. En muchos casos, sin haberse demostrado científicamente, se ha atribuido la contaminación a la producción primaria de alimentos.

Recientemente se presentó un caso de contaminación de espinacas contaminadas originarias de California registrado en el mes de septiembre de 2006, se han registrado 183 casos de personas enfermas en 26 estados de la Unión Americana, incluyendo 95 personas que han requerido hospitalización y una persona ha perdido la vida por esta causa, según el reporte del Centro Nacional para la Prevención y Control de las Enfermedades en Estados Unidos.

Es por lo anteriormente expuesto que el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria toma vital importancia en el aspecto de salud, seguridad alimentaria y como componente de la seguridad nacional en México.

Algunas enfermedades, además de ser devastadoras para la agricultura tienen el potencial de afectar a los humanos. El muermo por ejemplo, una enfermedad del ganado que también contagia a los humanos y es altamente letal. Tanto que se ha convertido en arma biológica, aunque no hay registro de su uso como tal. El ántrax es, de hecho, un problema para el ganado todavía en varias partes del mundo. Sea como armas biológicas o como enfermedades emergentes, pueden pasar de los animales a los humanos y dar origen a epidemias terribles.<sup>74</sup>

Las plantas también pueden ser afectadas por patógenos emergentes de efectos devastadores. La roya del café, producida por el hongo *Hemileia vastatrix* llegó a México en 1981 y afectó significativamente la caficultura nacional. El amarillamiento letal del coco, prácticamente ha extinguido los cocoteros en varios estados y se ha extendido por todo el país. La enfermedad se reportó inicialmente a fines de los setenta, pero fue durante los ochenta que se extendió con fuerza en el país, sin que se hiciera intento alguno por detener la epidemia, la cual a principios de los noventa se propagó a Belice y a otros países centroamericanos.

Una respuesta racional al reto de la sanidad agroalimentaria debe centrarse en aminorar y controlar los fenómenos que ocasionan las enfermedades transmitidas por alimentos, sus derivados o subproductos, así como la transmisión por vectores o subproductos de los mismos, por lo que se requiere de especialización en el campo, infraestructura y dar al tema la prioridad y atención de un tema de seguridad nacional.

Para finalizar este capítulo se reitera la relevancia de incluir la sanidad e inocuidad agroalimentaria como componente de la seguridad nacional en México toda vez

---

<sup>74</sup> Ana Maria Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 238.

que la globalización, los cambios tecnológicos, los tratados internacionales que regulan el acceso a los mercados de alimentos, la dependencia económica del sector agropecuario, así como la vulnerabilidad de soberanía alimentaria, adquieren una dimensión nueva en el desarrollo del país y en la cual influyen intereses internos y externos que la afectan.

El gobierno mexicano, a través del Plan Nacional de Desarrollo ha definido al campo como sector prioritario de la economía y seguridad del país, es por ello que cuenta con una dependencia de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones son encaminadas a preservar este sector estratégico, la cual se desarrollará a detalle en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO IV. LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO EN MATERIA DE SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA.**

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos es que los alimentos importados de otros países sean inocuos y no representen una amenaza para la salud de los consumidores o para la salud y la seguridad de sus animales y plantas, así como los productos agropecuarios que exporte se encuentren en el mercado internacional reconocidos con altos índices de calidad.

En consecuencia, los gobiernos de los países importadores han introducido leyes y reglamentaciones de estricto cumplimiento para eliminar o reducir al mínimo esas amenazas, en el caso del Gobierno mexicano, a través de la Administración Pública Federal se ha destinado una dependencia del gobierno que es la encargada de llevar a cabo propuestas, acciones y medidas preventivas en todo lo relacionado con los productos agropecuarios de origen animal, vegetal, pecuario, acuícola y de organismos genéticamente modificados, dicha dependencia es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

En México, la política en materia de sanidad e inocuidad está orientada a ofrecer a los consumidores productos inocuos y de calidad y de esa forma coadyuvar a la productividad y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros.

### **4.1 La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación.**

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las leyes vigentes en materia agroalimentaria, acuícola, pesquera y de

organismos genéticamente modificados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos en la materia alineados al desarrollo del país de acuerdo a las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4.1.1 Antecedentes Históricos.**

El 2 de diciembre del año de 1842, el presidente Nicolás Bravo decretó la creación de la que fue la Dirección General de Industria, una entidad inscrita en lo que era el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, fue en aquella área administrativa en la que se instituyó un departamento encargado de las funciones relacionadas con el fomento agropecuario y, dos años después, se le adicionarían las funciones sobre colonización.

El 28 de abril de 1853, durante el gobierno de Manuel María Lombardini, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, instancia en la que se ventilaban los asuntos relacionados con el fomento agropecuario, la colonización y la irrigación.

Sería hasta 1891 cuando se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y con ello surgiría la Secretaría de Fomento, dependencia a la que se le adjudicaron las funciones administrativas inherentes con las actividades agropecuarias, de ubicación de las colonias y de obras de riego.

En 1917, se adicionaron a la Secretaría de Fomento funciones complementarias en áreas de dotación de tierras y el fraccionamiento de latifundios. En diciembre de aquel mismo año, la Secretaría de Fomento cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura y Fomento, en esa misma época se le encomendó a la nueva dependencia la función de la restitución de tierras.

El 22 de marzo de 1934, el presidente Lázaro Cárdenas transfiere al recién creado Departamento Agrario las funciones relativas al reparto de tierras y, el 7 de

diciembre de 1946, el Presidente Miguel Alemán anuncia la creación de la que sería la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1958, bajo la administración de Adolfo López Mateos, la primera de las atribuciones legales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería es la de: planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

Fue en 1976 cuando José López Portillo, al fusionar las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería, surgiría la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Posteriormente, en 1995 la Secretaría cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ya que los asuntos relacionados con los recursos hidráulicos pasaron a ser competencia de la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el año 2000 se le adicionan a la Secretaría atribuciones en materia acuícola y pesquera cuya denominación cambia y surge como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

#### **4.1.2 Visión, Misión y Objetivos**

La Visión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación enuncia: “México cuenta con una sociedad rural que goza de calidad de vida atractiva y con diversidad de oportunidades de desarrollo así como un sector agroalimentario y pesquero rentable y sustentable que ofrece alimentos accesibles, sanos y de calidad a sus habitantes”; así mismo la Misión de la SAGARPA es “promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país

que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

Los Objetivos de la SAGARPA son:

- 1.- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera.
- 2.- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
- 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos.
- 4.- Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
- 5.- Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

#### **4.1.3 Atribuciones en Materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.**

Las funciones que realiza la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria se encuentran establecidas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en específico en las siguientes fracciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;...

IV. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia;...

XIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;...

XV. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;...

XXII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos.

Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento interior de la SAGARPA establece en el artículo 2º las siguientes atribuciones en la materia:

V. Promover y coordinar la expedición de normas mexicanas de calidad para productos agrícolas, pecuarios y pesqueros, así como el establecimiento de un sistema nacional de inspección y certificación de calidad que garantice su cumplimiento;...

XVIII. Participar con la Secretaría de Salud en la instrumentación de programas para el control de la inocuidad de los alimentos;...

XIX. Promover acciones tendientes a que las empresas de alimentos adopten y optimicen sistemas internacionales de autocontrol y logren certificaciones o reconocimientos internacionales de calidad, así como proponer un sistema de estímulos y beneficios para las empresas que implementen tales sistemas u obtengan dichas certificaciones o reconocimientos;...

Para el estudio, planeación y despacho de sus atribuciones, la Secretaría cuenta con Unidades Administrativas y Órganos Administrativos Desconcentrados, los cuales son mencionados en el artículo 3 de su Reglamento Interior, uno de ellos es Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, el cual es el encargado de atender y llevar a cabo las atribuciones de la Secretaría en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.

#### **4.2. El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.**

El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación cuyo sustento normativo lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en términos del artículo 17 que enuncia “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Así mismo el artículo 18 de la citada ley establece que en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será

expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

#### **4.2.1 Antecedentes Históricos.**

En 1900 se crea la Dirección General de Sanidad Vegetal, en 1927 recibió el nombre de Oficina Federal para la Defensa Agrícola, la cual en ese año formuló la Ley Federal de Plagas, el Reglamento de Policía Sanitaria Agrícola y diversas cuarentenas que constituyeron los ordenamientos jurídicos de las actividades fitosanitarias de aquella época. Posteriormente, se transformó en Departamento de Defensa Agrícola adscrito a la Dirección General de Agricultura.

Simultáneamente con las modificaciones de la estructura que atiende los aspectos de sanidad vegetal, en 1933 se creó la Oficina de Sanidad Animal, de la cual dependían dos secciones, una de prevención y otra de combate, además de contar con un grupo de médicos veterinarios regionales. Esta oficina se encontraba adscrita al departamento de Zootécnica, el cual dependía de la Dirección de Fomento Agrícola.

En 1938, la Oficina de Sanidad Animal se transformó en departamento, dependiendo de la Dirección General de Ganadería, el cual lo conformaban seis secciones, la de médicos veterinarios regionales; puertos y fronteras; campaña y legislación consultiva; etiología de las enfermedades; epizootiología y la de control de productos biológicos.

En 1949, dadas las necesidades de una mayor asistencia fitosanitaria al campo y el crecimiento de la institución, por acuerdo presidencial se transformó en

Dirección General de Defensa Agrícola y, posteriormente en 1952 por acuerdo presidencial, el Departamento de Sanidad Animal se transforma en la Dirección General de Sanidad e Higiene Pecuaria, misma que en 1956 modificó su nomenclatura a Dirección General de Sanidad Animal.

En 1964 cambió su denominación a la Dirección General de Sanidad Vegetal, dentro de la estructura de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos no había presentado cambios en su organización hasta que en 1984, la administración de ese entonces inició la tarea de reorganizar a la Secretaría en su conjunto, a fin de lograr que su estructura respondiera a las demandas que implicaba el desarrollo rural integral.

Dentro del Programa de Desarrollo Rural Integral juega un papel importante el control y erradicación de plagas, enfermedades y malezas, cuyos daños representan un porcentaje significativo de la cosecha potencial, es por esto, que en ese mismo año se efectuó una revisión profunda de la estructura de la Dirección General de Sanidad Vegetal planteándose la necesidad de contar con una organización acorde a las demandas fitosanitarias que reclamaba el agro mexicano y congruente con el funcionamiento global de la Secretaría, por ello, en marzo de 1985 se formalizó su estructura.

En 1985, en atención al proceso de reestructuración de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), se adecua su estructura con el mismo enfoque considerado para la Dirección General de Sanidad Vegetal.

En 1988 se separaron las áreas de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Sanidad Forestal, para dar origen a nuevas direcciones generales, dependientes de las Subsecretarías de Agricultura, de Ganadería y Forestal, respectivamente.

Hasta el año de 1992, las tareas encargadas en combinar los esfuerzos a nivel internacional para combatir la introducción de plagas y enfermedades entre los países, eran desempeñadas por las Direcciones Generales de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Protección Forestal, mismas que a fines de ese año, debido a los lineamientos de modernización administrativa establecidos por el Ejecutivo Federal, se transfieren en cuanto a estructura, funciones y recursos dando origen a la Coordinación del Servicio de Cuarentena Vegetal y Animal, misma que en julio de 1993 reordena su estructura ocupacional quedando integrada como Coordinación Ejecutiva de Inspección Fitozoosanitaria Internacional en Puertos, Aeropuertos y Fronteras.

En septiembre de 1995, se crea la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, en donde se refuerzan los métodos de control para evitar la posible internación de productos y subproductos de origen animal, vegetal y forestal que constituyan un riesgo fitozoosanitario al sector agropecuario del país, en el marco de la apertura comercial.

El 12 de abril de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el cual se establece la creación de la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria como órgano administrativo desconcentrado, conformado por un Vocal Ejecutivo, 4 Direcciones Generales siendo éstas, la de Sanidad Vegetal, Salud Animal, Inspección Fitozoosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras y la de Administración y Finanzas; así como por 14 direcciones de área, 35 subdirecciones 55 jefaturas de departamento.

El 10 de julio de 2001 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por lo que la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria cambia de denominación a Servicio

Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria adquiriendo nuevas atribuciones y conservando la misma estructura.

En el mes de abril del año 2003, y con la finalidad de adecuarse a las atribuciones establecidas en el nuevo Reglamento Interior, se modificó la estructura orgánica ocupacional del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la cual cuenta actualmente con una dirección en jefe, seis direcciones generales, 20 direcciones de área, 44 subdirecciones de área y 86 jefaturas de departamento.

Al respecto y para apoyar de manera importante el desarrollo de las metas y programas institucionales, el Órgano Administrativo Desconcentrado cuenta con Especialistas Agropecuarios quienes con el desempeño de sus actividades contribuyen de manera significativa al cumplimiento de las funciones encomendadas a cada Dirección General donde se encuentran adscritos. Cabe señalar que de acuerdo al grado de especialización del perfil profesional de los Especialistas Agropecuarios, estos realizan diversas actividades en diferentes áreas, sin que el área a que estén adscritos tenga que ser definitiva.

#### **4.2.2. Misión, Visión y Objetivos.**

La Misión del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria es regular, administrar y fomentar las actividades de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, reduciendo los riesgos inherentes en materia agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, en beneficio de los productores, consumidores e industria.

En cuanto a la Visión el SENASICA planea ser una institución moderna, con un marco jurídico que proporcione seguridad sanitaria y facilitación del comercio, con

una plataforma técnico científica consolidada, que de certeza con reconocimiento nacional e internacional.

Así mismo los objetivos atribuidos al SENASICA son:

- Disponer del marco regulatorio de orden público e interés social en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.
  
- Evitar la introducción de plagas y enfermedades a través del control de la movilización nacional de bienes agropecuarios y de las mercancías importadas, evitando la diseminación de plagas y enfermedades dentro del territorio nacional.
  
- Conservar y mejorar las condiciones sanitarias de las regiones agrícolas, acuícolas y pecuarias del país, mediante programas y servicios de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades.

#### **4.2.3. Atribuciones**

El artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación establece que el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria tiene las siguientes atribuciones:

- I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de sanidad e imponer las sanciones respectivas;
  
- II. Establecer políticas, lineamientos, criterios, sistemas, estrategias, programas, proyectos, procedimientos y servicios que coadyuven a mejorar la condición sanitaria de los vegetales, animales, y la fauna

acuática, sus productos y subproductos así como la inocuidad de los alimentos de origen animal, vegetal, acuícola y pesquero;

III. Proponer, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría, disposiciones generales a través de reglamentos y normas oficiales mexicanas, que tengan por objeto prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades que afectan a la agricultura, ganadería, especies vegetales, acuícolas y pesqueras, así como garantizar la inocuidad de los alimentos y sus procesos de producción, procesamiento, almacén, empaque, transporte y distribución;

IV. Determinar, en conjunto con las unidades administrativas competentes de la Secretaría los requisitos y disposiciones cuarentenarias, así como medidas de seguridad sanitaria que garanticen que las especies, productos, insumos y equipos agrícolas, pecuarios y pesqueros que se pretenda ingresar al país o se movilicen por el territorio nacional, no constituyan un riesgo para los recursos agropecuarios, acuícolas y pesqueros ni para la salud humana;

V. Promover programas fito y zoonosológicos con el objeto de que por medio de la prevención, control, combate de plagas y enfermedades se protejan los recursos productivos y se generen excedentes económicos a los productores para promover un mayor bienestar social;

VI. Verificar que las especies, productos, insumos, y equipos agrícolas, vegetales, pecuarios, acuícolas y pesqueros que se pretendan introducir al país o se movilicen por el territorio nacional, cumplan con la normatividad correspondiente y en su caso, se constatare su condición sanitaria o su inocuidad;

VII. Normar y evaluar los programas operativos de sanidad agropecuaria, vegetal, acuícola, pesquera y de inocuidad alimentaria que se lleven a cabo en coordinación con los gobiernos estatales y organismos auxiliares, así como emitir un dictamen sobre su cumplimiento y recomendar las medidas correctivas que procedan;

VIII. Participar en el establecimiento de lineamientos y programas de capacitación dirigidos a productores, comerciantes y público en general, así como al personal técnico del Servicio Nacional, que faciliten el entendimiento para la aplicación de disposiciones regulatorias y programas en materia de sanidad agropecuaria, vegetal, acuícola, pesquera y de inocuidad de alimentos;

IX. Promover la participación del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria en foros nacionales e internacionales;

X. Evaluar el impacto económico y social de los programas en materia de sanidad agropecuaria, acuícola, pesquera y de inocuidad de los alimentos y los beneficios que los productores obtengan de estos programas;

XI. Promover sistemas de calidad en la prestación de servicios fito y zoonosanitarios y sanitarios en concordancia con las normas nacionales e internacionales;

XII. Realizar, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría, los análisis de riesgo sobre la introducción, establecimiento y diseminación de plagas y enfermedades agropecuarias, vegetales, acuícolas y pesqueras; determinar niveles de

incidencia y en su caso proponer el reconocimiento de zonas libres y de baja prevalencia de enfermedades y plagas agropecuarias y forestales;

XIII. Realizar los análisis de riesgo de contaminantes físicos, químicos y biológicos en alimentos;

XIV. Realizar inspecciones en materia de sanidad agropecuaria, acuícola, pesquera y de inocuidad de los alimentos en puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de verificación interna que se determinen en las disposiciones correspondientes;

XV. Realizar inspecciones y certificar, conforme a las leyes aplicables, los establecimientos, unidades de producción, procesos, sistemas, transportes, almacenes y expendios donde se manejen alimentos sin procesar;

XVI. Aprobar los lugares, instalaciones y áreas de propiedad privada para operar sistemas de verificación e inspección que sean necesarios para garantizar la condición sanitaria, y la inocuidad alimentaria de productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros que se pretendan importar al país o exportar a otros países; además podrá ofrecer el servicio de inspección oficial en esas instalaciones;

XVII. Reconocer, autorizar y, en su caso, certificar, de conformidad con las leyes aplicables, los sistemas de producción, procesamiento, verificación e inspección de alimentos con el fin de garantizar su calidad sanitaria para consumo nacional o exportación;

XVIII. Coordinar, con la participación de las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, las actividades vinculadas a la homologación y armonización de medidas sanitarias, fito y zoonosanitarias y de inocuidad con otros países, tanto bilateralmente como en los foros internacionales de referencia;

XIX. Participar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, en los organismos internacionales regionales y subregionales en materias fito y zoonosanitaria, acuícola, pesquera y de inocuidad alimentaria y proponer la suscripción de acuerdos internacionales de cooperación;

XX. Autorizar los lugares, instalaciones, áreas y sistemas de verificación e inspección que coadyuven en el control de la movilización nacional de productos regulados;

XXI. Integrar y operar los sistemas nacionales de vigilancia epidemiológica para detectar y atender en forma oportuna los brotes de plagas, enfermedades agropecuarias, vegetales, acuícolas y pesqueras, así como factores de riesgo que afecten la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario, pesquero o acuícola;

XXII. Establecer, operar y dar seguimiento al programa de monitoreo de residuos y contaminantes físicos, químicos y biológicos en los alimentos no procesados de origen vegetal, animal y fauna acuática, producidos en el país o en otros de los que se importe;

XXIII. Promover el establecimiento de convenios y programas de coordinación fito y zoonosanitaria y de inocuidad de los alimentos con los

gobiernos locales, organizaciones de productores e instituciones, así como dar seguimiento a su operación y evaluar sus resultados;

XXIV. Planear, organizar, normar, coordinar, ejecutar y evaluar la operación de cuarentenas y campañas fito y zoonosanitarias e instrumentar los dispositivos nacionales de emergencia contra plagas y enfermedades que puedan representar un alto riesgo para los recursos agrícolas, vegetales, pecuarios, pesqueros del país;

XXV. Coordinar acciones con otras dependencias de los gobiernos federales, estatales y municipales en casos de emergencia relacionados con alimentos contaminados de origen vegetal, animal y fauna acuática;

XXVI. Promover la integración de productores y sus asociaciones en organismos auxiliares que coadyuven en programas de sanidad agropecuaria, pesquera e inocuidad alimentaria, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar su operación;

XXVII. Regular a través de normas oficiales mexicanas la fabricación, formulación, importación, distribución, comercialización, uso y aplicación de insumos fitosanitarios y zoonosanitarios, así como evaluar la efectividad y constatar la calidad cuando proceda; y vigilar el uso de dichos insumos, incluyendo a los organismos genéticamente modificados para el control de plagas, de uso agrícola y de pesca;

XXVIII. Proponer las normas que regulen la publicidad sobre insumos fito y zoonosanitarios, de nutrición vegetal y de pesca que se utilicen en las cadenas productivas agrícolas, pecuarias y pesqueras;

XXIX. Proponer las regulaciones y normas, en términos fito y zoonosanitarios y de inocuidad, a los alimentos, importación y movilización de productos y subproductos agropecuarios y pesqueros, incluyendo alimentos para el consumo de animales y, en su caso, el equipo de transporte para su movilización, empaque y almacenamiento, así como para la importación de productos biológicos, químicos y farmacéuticos;

XXX. Proponer las normas y regulaciones, en términos zoonosanitarios y de inocuidad de los alimentos, la fabricación nacional de productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales o consumo de éstos, cuando puedan constituirse en un riesgo zoonosanitario y sanitario, incluyendo los servicios vinculados al proceso productivo, así como, en su caso, controlar su destino y aplicación;

XXXI. Proponer las normas, verificar, inspeccionar y certificar, de conformidad con las leyes aplicables, la operación de las plantas de sacrificio de animales para consumo humano, así como los establecimientos destinados al procesamiento industrial de productos cárnicos, lácteos, huevo, miel y de fauna acuática;

XXXII. Proponer las normas, inspeccionar, verificar y certificar, de conformidad con las leyes aplicables, establecimientos que cumplan con las características de tipo inspección federal;

XXXIII. Proponer las normas y regulaciones en términos de inocuidad de los alimentos la producción, captura, transporte, almacén, conservación, distribución y expendio, así como la importación de productos acuícolas y pesqueros;

XXXIV. Coadyuvar en el impulso de líneas de trabajo para el desarrollo de tecnología en materia de sanidad agropecuaria, acuícola, pesquera y de inocuidad de los alimentos, ya sea a través del establecimiento de fondos distribuidos a través de convocatorias para concurso, o de convenios o contratos con universidades, institutos y centros de investigación y otras asociaciones legalmente constituidas con objetivos similares;

XXXV. Operar los centros nacionales de referencia fito y zoonosanitaria y de inocuidad de los alimentos y administrar las normas y el funcionamiento de laboratorios fito y zoonosanitarios y de inocuidad de los alimentos, oficiales y privados;

XXXVI. Coordinar la elaboración, instrumentación y ejecución del Programa Nacional de Normalización Fitozoonosanitaria e inocuidad agroalimentaria, así como dar seguimiento a su operación y evaluar sus resultados;

XXXVII. Constituir y participar en el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario, el Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria, y el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Zoonosanitaria, los consejos consultivos estatales y apoyar su funcionamiento; así como la constitución de grupos expertos en materias específicas y atender las recomendaciones de dichos Consejos. En caso de no atender dichas recomendaciones, presentar ante el cuerpo consultivo los argumentos correspondientes;

XXXVIII. Integrar un sistema de información sobre seguimiento de certificaciones, de desarrollo de programas y campañas, de evaluación

de impacto social y económico, de proyectos, de requerimientos de insumos y servicios y demás apoyos relacionados con las actividades fito y zoonosanitarias y de inocuidad de los alimentos;

XXXIX. Difundir, en coordinación con la Coordinación General de Comunicación Social, información estratégica, oportuna y confiable en materias fito y zoonosanitaria y de inocuidad de los alimentos, que favorezca el conocimiento, fomente el interés por adherirse a los programas fitosanitarios y zoonosanitarios e induzca a los usuarios de los servicios y público en general a participar activamente en las acciones que realiza esta unidad administrativa desconcentrada;

XL. Promover, normar y evaluar sistemas agrícolas y pecuarios de producción orgánica;

XLI. Establecer los lineamientos fitosanitarios para la certificación de semillas y material propagativo;

XLII. Autorizar a personas físicas o morales para que actúen de conformidad con la legislación específica aplicable, como organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de prueba, para coadyuvar en la evaluación de la conformidad de normas en materia de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, así como vigilar su operación, y

XLIII. Las demás que las leyes, acuerdos, decretos y demás disposiciones en la materia establezcan.

Con la descripción realizada de las atribuciones conferidas al SENASICA podemos resumir que este Órgano Administrativo Desconcentrado proporciona una organización y normatividad a las demandas fitozoosanitarias nacionales e internacionales de protección, preservación, combate y erradicación de plagas y enfermedades que significan un daño representativo y relevante a la producción agrícola y pecuaria del país. Aunado a ello se da certeza del desarrollo de objetivos y metas en la materia que reduzcan los riesgos de vulnerabilidad de la soberanía alimentaria, así como los riesgos que producen los alimentos a la salud pública, por lo que debe ser considerado un asunto de seguridad nacional.

#### **4.3 Instrumentación de Acciones de Sanidad e Inocuidad Operadas por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.**

La política del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) ha puesto énfasis en evitar que la condición sanitaria o de inocuidad sea una limitante para el acceso a mercados. Por ello, ha apoyado la realización de diferentes campañas para el control y erradicación de las plagas y enfermedades en animales y plantas.<sup>75</sup>

En apego a lo establecido en las atribuciones delegadas al SENASICA se realizan diversas acciones en materia de sanidad e inocuidad tales como campañas Fito y zoosanitarias, las cuales son identificadas mediante programas de atención a plagas y enfermedades, así como programas preventivos que detecten y alerten sobre la presencia, prevalencia o permanencia de plagas cuarentenarias.

La globalización no sólo tiene que ver con la competitividad de los mercados internacionales, también se relaciona con el riesgo que representan los flujos de

---

<sup>75</sup> FAO-SAGARPA, “Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo”, Pág. 2.

mercancías y productos agropecuarios debido a la transmisión de plagas y enfermedades a través de ellos.

### *Plagas y Enfermedades Emergentes*

El control y la regulación que se ejerce sobre las importaciones ha permitido evitar el ingreso de cualquiera de las enfermedades que afectan a los animales, protegiendo a la ganadería, así como a todos los eslabones de la cadena productiva, (alimentos, transporte, productores, comercializadores de alimentos balanceados, premezclas, laboratorios farmacéuticos, etc.) e impidiendo importantes repercusiones económicas y sociales para el país, y en general a todos los productores y consumidores de carne, productos y subproductos cárnicos. “Lo que es importante subrayar es que existen otras amenazas sanitarias, como las enfermedades emergentes, de las que hay posibilidades de que se presenten en México y por lo tanto, el Estado requiere de toda su capacidad institucional para reaccionar.”<sup>76</sup>

De presentarse una emergencia fitozoosanitaria en México, estos serían algunos de los efectos que se presentarían, así como las acciones que se realizan para prevenir al país de esa situación:

#### **4.3.1 Sanidad Animal**

La Fiebre Aftosa (FA) es una enfermedad que afecta a los animales domésticos productivos como ganado bovino, porcino, ovino, caprino. Su ingreso a México podría darse a través de importaciones turísticas y comerciales de animales, productos y subproductos. (México se mantiene libre de Fiebre Aftosa desde 1958). De ingresar a México esta enfermedad, significaría el cierre de todos nuestros mercados de exportación de animales sus productos, y subproductos. Se

---

<sup>76</sup> Ana María Salazar, *Op. Cit.*, Pág. 242

verían afectadas las importaciones animales de los hatos infectados, dado que los productores mexicanos no se arriesgarían a que sus animales importados fueran sacrificados, lo que traería como consecuencia el desbaste de carne a nivel nacional.

En México esta situación implicaría el sacrificio de animales (Pueden ser cientos, miles o millones de animales). Los costos para la ganadería serían en material genético, pérdidas a la comercialización de animales, productos y subproductos; pérdidas por el sacrificio de animales, pérdidas por inmovilizar animales libres de la enfermedad.

Adicionalmente, se afectaría la movilización animal en el territorio nacional, ya que no se podrían movilizar todos los animales afectados o los animales de zonas cuarentenadas, lo cual implicaría pérdidas económicas considerables.

Activar un Dispositivo de Emergencia en Salud Animal, implica para el gobierno mexicano, destinar recursos para pagar a los productores de los animales sacrificados; asignar a todo el personal técnico disponible a la contingencia, desatendiendo cualquier otro programa establecido.

Socialmente, podrían presentarse protestas de los afectados, protestas de los no afectados directamente, pero que se encuentran en el área del o de los brotes, y manifestaciones de violencia para evitar el sacrificio de ganado. Los consumidores dejarían de comer productos cárnicos por los temores sociales, causando esto un detrimento aún más en la actividad productiva.

El Gobierno Federal deberá activar los mecanismos de emergencia para la participación del ejército y la marina en apoyo a las acciones que se implementen

(protección de brigadas, acceso a sitios distantes y remotos, controlar la movilización en las zonas afectadas, etc.)

En la Industria fabricante de alimentos balanceados para animales, el impacto sería sobre los costos de producción, debido a que para poder controlar los riesgos sobre posibles contaminaciones, se deben adecuar los procesos de producción lo que ocasionaría el aumento de estos costos y por ende los costos en los alimentos para la alimentación animal. Esto repercutiría en los costos de producción de productos y subproductos de origen animal para consumo humano (carne, leche huevo). Adicionalmente la exportación de los alimentos balanceados se vería gravemente afectada.

Por lo que respecta a la Industria Farmacéutica Veterinaria, el impacto se daría sobre los insumos para la elaboración de biológicos (vacunas bacterianas), lo que ocasionaría un desabasto en productos biológicos y probablemente de farmacéuticos que se emplean en medicina veterinaria, situación que complicaría aún más esta situación. Asimismo, se tendrían afectaciones relacionadas con el cierre de las exportaciones a otros países de productos biológicos y farmacéuticos de uso en medicina veterinaria.

*Banco de Vacuna de Fiebre Aftosa de América del Norte.*

Ser miembro del Banco de Vacuna de Fiebre Aftosa de América del Norte, otorga a México la seguridad de que, en caso de sufrir un brote de fiebre aftosa, se cuente oportunamente con la vacuna específica y con la calidad y cantidad necesarias; por lo que mediante esta previsión se protege a 32 millones de cabezas de bovino, 14 millones de porcinos, 9 millones de caprinos y cinco millones de ovinos, así como otros animales de pezuña hendida en vida silvestre. El mantener como confidenciales los diferentes serotipos con los que se cuenta, incrementa las garantías en caso de un atentado bioterrorista.

*Diagnóstico de enfermedades exóticas, enzoóticas en áreas libres y emergentes de impacto económico y/o social.*

El diagnóstico temprano de enfermedades de este tipo, permite proteger los inventarios ganaderos y la salud pública, el mantener permanentemente acciones de vigilancia epidemiológica apoyadas en el diagnóstico de laboratorio, ayuda a disminuir los riesgos de las actividades productivas ganaderas y avícolas.

*Operativos de emergencia para el control y erradicación de enfermedades, así como en desastres naturales.*

La situación actual de un comercio internacional intensificado, requiere del control estricto de las enfermedades así como su erradicación, lo que permite continuar abasteciendo el mercado doméstico y generando ingresos a los productores pecuarios vía exportaciones. La intervención directa en apoyo a la protección de los inventarios pecuarios es indispensable ante los problemas sanitarios que surgen como consecuencia de los desastres naturales, agroclimáticos o telúricos como son el ántrax, la septicemia hemorrágica, las clostridiasis, la leptospirosis y otras.

*Campañas Zoonosológicas, entre otras, Influenza Aviar.*

Dado que a nivel mundial es un tema de preocupación ante la probable presentación de una pandemia de influenza en humanos, así como la diseminación de la epidemia en aves hacia el Continente Americano, la cual se encuentra distribuida en algunos países de Asia, Europa y África, además de considerar la probabilidad de mutación genética de un virus de influenza aviar de baja patogenicidad a altamente patógeno y su implicación en salud animal y en su caso de adaptación de especie para salud pública.

Adicionalmente, la influenza aviar genera graves pérdidas e implicaciones sanitarias, económicas, de comercialización, sociales y hasta políticas, por ello es de suma importancia continuar con las acciones técnicas establecidas en la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-044-ZOO-1995, Campaña

Nacional contra la Influenza aviar, tendientes a la prevención, control y erradicación de esta enfermedad (subtipo H5N2) en el territorio nacional, así como de cualquier subtipo exótico, como es el caso del H5N1 que actualmente está causando grandes impactos tanto sanitarios como comerciales y en casos esporádicos en salud pública. Actualmente, como parte de las actividades estratégicas de la campaña, está en desarrollo, una técnica de diagnóstico diferencial para diferenciar aves vacunadas de aves infectadas por el virus de la influenza aviar, así como la evaluación de la semilla de trabajo con la que se producen las vacunas contra influenza aviar y en su caso desarrollo de una nueva o nuevas semillas de trabajo.

Con el propósito de avanzar firmemente a la consecución del objetivo planteado por la campaña, que es erradicar el subtipo H5N2 del territorio nacional y prevenir la introducción de cualquier otro subtipo exótico tanto a la avicultura nacional como de posible implicación en salud pública. Cabe señalar, que la influenza aviar en el sector avícola nacional, puede afectar la producción y productividad, misma que actualmente participa con el 62.6% de la producción pecuaria , produce mas de 4.6 millones de toneladas de productos avícolas, con un valor comercial superior a 54,266.6 millones de pesos, además de que durante el periodo comprendido de 1994 a 2004 ha incrementado su ritmo de producción anual en 5.6% en producción de carne y al 4.2% en lo referente a la producción de huevo.

*Constatación de residuos tóxicos y contaminantes, químicos y biológicos en alimentos de origen animal.*

La verificación de contaminantes y residuos tóxicos dentro de los límites establecidos oficialmente es una actividad que se realiza para poder demostrar de manera preventiva que los alimentos cumplen con requisitos que garantizan su consumo sin riesgo inmediato o posterior (acumulativo) a los consumidores, tales como enfermedades gastroentéricas, afecciones al sistema nervioso, intoxicaciones, predisposición a resistencia antimicrobiana, hasta enfermedades de carácter terminal como cáncer, afecciones hepáticas, cardíacas o nefrotóxicas

irreversibles, entre las principales. Entre los microorganismos contaminantes que representan un elevado riesgo son los *Listeria monocytogenes*, salmonella y *Escherichia coli* O-157, bacterias consideradas entre los patógenos más riesgosos en alimentos procesados.

Adicionalmente la actividad permite cumplir con acuerdos internacionales, que son parte de la homologación internacional de los sistemas de inspección de productos de origen animal, permitiendo la comercialización segura (inocua) entre países.

*Constatación fisicoquímica en productos químico farmacéuticos y alimenticios para animales.*

La actividad permite garantizar que los productos cumplen con las especificaciones con las que se les otorgará el permiso de comercialización, evitando riesgos a la Salud Animal por aplicación de concentraciones inadecuadas de componentes de la fórmula generando fenómenos de resistencia a fármacos, intoxicaciones inmediatas o mediatas, residuos en productos de origen animal para consumo humano con la consecuente posibilidad de intoxicaciones y desarrollo de resistencia bacteriana o viral a tratamientos con esos fármacos.

#### **4.3.2 Sanidad Vegetal.**

Las plagas y enfermedades de los cultivos representan un peligro para la sociedad, al afectar la disponibilidad de alimentos necesarios para garantizar la suficiencia alimentaria, por ello se requiere proteger al país de estas amenazas tales como plagas presentes y ausentes, con el objeto de obtener y ofrecer alimentos en cantidad y calidad suficiente para una sociedad cada vez mas demandante, mediante el establecimiento y mantenimiento de acciones ordenadas y sistemáticas por parte del gobierno, que aseguren la inviolabilidad contra influencias antagónicas para lograr un desarrollo armónico de nuestra sociedad.

### *Moscas de la Fruta.*

Esta plaga puede ocasionar hasta 40% de daños a la producción de frutas y hortalizas; el costo de su control es muy alto, debido a la aplicación de medidas cuarentenarias de poscosecha. Situación que limita la producción y desarrollo de la industria hortofrutícola ya que se estaría en riesgo de perder el reconocimiento de más de 169,000 hectáreas reconocidas como libres y 82,000 hectáreas como de baja prevalencia de la plaga en cultivos como mango, naranja y durazno entre otros. Por otra parte, de introducirse a México Moscas de la Fruta no presentes, se corre el riesgo del cierre de importantes mercados de frutas y hortalizas con un valor superior a los 4,000 millones de dólares, ya que se dejarían de exportar más de 150,000 toneladas de mango y 12,000 de cítricos anualmente hasta en tanto no se demuestre la erradicación de estas plagas. Esto sin contabilizar los efectos indirectos en la pérdida de empleos y la economía de los estados.

### *Plagas de los cítricos.*

Su presencia en el país dañaría totalmente la producción al ocasionar en algunos casos la muerte de millones de árboles, como ocurrió por la enfermedad del Virus de la Tristeza de los cítricos que ocasionó la muerte de más de 120 millones de árboles en países como España, Italia, Brasil, Argentina, etc. o como ocurre actualmente con el huanglonbing, daños en la producción y calidad de la fruta con el consecuente cierre de mercados, afectando mas de 500 mil hectáreas plantadas de cítricos en el país, perjudicando a más de 300,000 familias que se dedican a la citricultura, las cuales dejarían de percibir mas de 7,100 millones de pesos anuales.

### *Plagas de Nopales y Agaves.*

Ambos grupos de plantas se ven amenazadas por diversos organismos plaga, lo que puede ocasionar importantes daños en la conservación de los ecosistemas naturales al provocar la desertificación en más de 3 millones de hectáreas y los diversos satisfactores al hombre (alimento, materia prima, ornato, etc.) ya que más

de 220 mil hectáreas se utilizan en la producción como forraje y nopal verdura, con un valor de la producción superior a los 5,000 millones de pesos.

#### *Plagas de leguminosas.*

Existen diversas plagas que pueden afectar la producción directa de las leguminosas que son importantes en la dieta alimenticia del mexicano. Como ejemplo tenemos el fuerte daño que causa la Roya Asiática de la Soya la cual podría causar pérdidas a la producción actual que tiene un valor superior de 8,000 millones de pesos.

#### *Plagas y enfermedades de granos.*

Este grupo de cultivos son básicos para la subsistencia de la sociedad, el cual se ve afectado por muy diversas plagas tales como carbón parcial del trigo, carbón de la espiga en maíz, ergot del sorgo, entre otros. Tan solo en los cultivos de arroz, maíz, trigo, sorgo y oleaginosas se cultivan anualmente más de 6 millones de hectáreas y se pone en riesgo un valor de la producción superior a los 46,500 millones de pesos.

#### *Plagas de hortalizas.*

Este grupo de cultivos representa la principal fuente de ingresos de divisas, sin embargo se ve permanentemente amenazado por plagas que pueden causar pérdidas en calidad y cantidad, lo cual impacta en la actividad económica del país. Se considera que en el rubro de exportaciones de hortalizas, México obtiene ingresos superiores a los 3,000 millones de dólares anualmente en las más de 220,000 hectáreas que se siembran. Además a esta actividad se dedican más de 300,000 personas anualmente lo que provocaría un grave problema de carácter social.

#### *Aguacate.*

Este producto se ha posicionado a nivel mundial como una de los principales productos de exportación de México, impulsando el desarrollo económico en el

país, por lo que debe cuidarse su estatus fitosanitario para mantener los mercados, el aguacate se ve seriamente amenazado por plagas como el Barrenador del Aguacatero. México es el principal productor de este fruto con aproximadamente 850 mil toneladas anuales que estarían en riesgo, con un valor de producción superior a los 5,000 millones de pesos.

#### *Plagas forestales.*

Las plagas y enfermedades que actualmente amenazan los bosques del país tienen el potencial de llevar a devastar áreas o regiones completas, con el consecuente riesgo en la conservación de suelo, aire y agua.

### **4.3.3 Inocuidad Agroalimentaria.**

Los temas de inocuidad son también importantes y ya han afectado a México, un ejemplo ha sido la Alerta de Importación impuesta por EUA y Canadá en 2002 a todo el melón cantaloupe mexicano, estimando que se han acumulado pérdidas por más de 170 millones de dólares por pérdida del mercado de exportación sin recuperarse en su totalidad. Esta Alerta fue impuesta aun cuando se ubicó sólo a la región de Tierra Caliente en los límites de Guerrero y Michoacán como origen del producto contaminado. Lo anterior, sin dejar de mencionar la depreciación ocasionada en el producto nacional por la sobresaturación del mercado local, el cierre de empresas con la consiguiente pérdida de empleos y la rotación de cultivos. Esto se ha convertido en una amenaza grave para México y en un tema de seguridad nacional tomando acciones de prevención y control en la entrada y distribución del producto.

#### *Movilización de animales, productos y subproductos.*

Como consecuencia del incremento significativo del comercio mundial y del movimiento de personas por todo el mundo, se han incrementado los riesgos de diseminación o dispersión de plagas y enfermedades que ponen en alto riesgo al

país, más aún cuando se presume que existe tránsito ilegal de mercancías y personas. Uno de los ejemplos más claros es la dificultad actual de coordinar acciones y esfuerzos de dependencias del Ejecutivo Federal y de los estados, para combatir el ingreso ilegal de ganado y productos agrícolas, que se presume por diversos lugares de la frontera norte y sur, lo cual implica un alto riesgo en la diseminación de plagas o enfermedades, al desconocer la calidad sanitaria de dichos productos, lo cual incrementa significativamente los riesgos e incrementa la probabilidad de eventos sanitarios como los señalados en párrafos anteriores.

Se presume que ingresan ilegalmente animales vivos, frutas, hortalizas, productos cárnicos y otros subproductos de origen agropecuario, acuícola y pesquero, lo cual se estima podrá ser mejor controlado si las cuestiones de sanidad e inocuidad son consideradas de seguridad nacional y se establecen los operativos coordinados.

Por otra parte, en el año 2007 se atendieron 281,975 solicitudes de importación de mercancías agropecuarias y acuícolas, expidiéndose 276,746 certificados a embarques que cumplieron con los requisitos de importación y se rechazaron 5,229 embarques, lo cual representa el 1.8% del total de trámites presentados para inspección.

Dentro de los rechazos de productos agropecuarios, destacan los siguientes casos:

- Rechazos de origen vegetal: Se rechazaron 3,885 toneladas, principalmente de material propagativo 35%, frutas 29%, hortalizas 24 %, semillas 7 % y otros 5%.
- Rechazos de origen animal: El rechazo de 535 toneladas correspondió a bovino 33%, aves 32%, ovino 20 %, porcino 11 % y otros 4%.
- Silao, Guanajuato: Detección de 250 palomas mensajeras procedentes de Miami, Florida que resultaron originarias de Bélgica. En coordinación con el Departamento de Agricultura de los EU, (USDA) se detectó el riesgo de

presencia de virus de Newcastle, procediendo al sacrificio humanitario (monóxido de carbono) y posterior incineración.

- Veracruz, Veracruz: Se rechazaron 77.4 toneladas de productos cárnicos de Uruguay por incumplir con los requisitos de etiquetado e identificación en los Certificados Sanitarios de Origen y en los empaques.
- Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Manzanillo, Colima: Se detectaron 7 Certificados Fitosanitarios apócrifos en productos de China y Perú que pretendían importarse (la mayoría se han retornado a su país de origen y el resto están retenidos por Aduanas por asuntos jurídicos), por un total de 247.4 toneladas. Se rechazaron 40 embarques de fruta chilena, por la presencia del ácaro chileno y del ácaro rojo europeo. Se rechazaron y retornaron al país de origen, 79.7 toneladas en 4 embarques de carne de ovino de Australia porque las canales y piezas tenían semillas incrustadas.
- Transportes. Por otra parte, se inspeccionaron 11,357 barcos y 279,912 aviones en los puertos y aeropuertos, de los decomisos y desechos en este tipo de transportes, se destruyeron 1,604 toneladas de productos de riesgo y residuos de aerococinas, 475 toneladas en barcos y 1,129 toneladas en aviones.
- Operativo de Emergencia para prevenir el ingreso de la Fiebre Aftosa proveniente del Reino Unido (aún vigente): Derivado de los brotes de fiebre aftosa en dicha Región, a partir del 3 de agosto de 2007, se inició el operativo en los aeropuertos de Cancún, Ciudad de México, Puerto Vallarta y Huatulco, donde arriban vuelos directos del Reino Unido. Se revisaron 419 vuelos, se colocaron 689 tapetes sanitarios, se inspeccionaron 212,435 equipajes de 113,112 pasajeros, de los decomisos y desechos se destruyeron 54 toneladas de productos de riesgo (lácteos y embutidos).

Prevenir la introducción y diseminación de cualquier plaga o enfermedad exótica para México, es asunto de seguridad nacional, ya que repercutiría en el desarrollo normal de la industria agropecuaria y las actividades comerciales nacionales e internacionales del sector, así como en el bienestar de la población en general.

La realidad social conlleva a situar el tema de la sanidad e inocuidad como elemento crucial para el desarrollo agroalimentario del país en un contexto de acceso de toda la población a alimentos sanos y de calidad asegurando uno de los ya que la problemática de las sanidades afectan la salud, el ingreso familiar, distorsiona los procesos productivos y afecta la economía del país en general.

En el desarrollo del presente capítulo se describió la acción de la Administración Pública Mexicana en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, las cuales son dirigidas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través de su Órgano Administrativo Desconcentrado denominado Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

La instrumentación de dichas acciones se llevan a cabo a través de campañas para el control y erradicación de plagas y enfermedades fitozoosanitarias necesarias para el intercambio de productos agroalimentarios con los países con los que México tiene acuerdos comerciales, en este mismo contexto, la globalización así como los organismos internacionales marcan las reglas a las que se deben de someter las movilizaciones de dichos productos y la calidad con las que deben de contar, de no cumplir con ellas no se permite el intercambio comercial cerrando el acceso tal como lo que ha pasado con productos como el aguacate, chile y la papaya que no se permite su ingreso a Estados Unidos debido a la falta de certificación sanitaria.

Además de ello es importante resaltar que las enfermedades exóticas o emergentes de algunos animales pueden afectar al ser humano, tal es el caso de la Encefalopatía Espongiforme Bovina mejor conocida como la enfermedad de las vacas locas, la cual se transmite al ser humano y puede ocasionar un problema de salud pública.

Como resultado de la investigación documental de este trabajo, se propone incluir el tema de sanidad e inocuidad agroalimentaria como componente de la seguridad nacional en México por su importancia social, alimentaria, económica y de desarrollo humano protegiendo uno de los recursos estratégicos del país: el campo.

## CONCLUSIONES

El Estado tiene como principal objetivo velar por el bien común de la sociedad que lo compone, así como de su territorio y su gobierno. En cuanto a su organización, el Estado necesita legitimarse a través de acciones e instituciones que garanticen los fines que lo originan y justifican. Por lo anterior las funciones de protección y seguridad son tareas fundamentales del Estado Mexicano, las cuales deben ser orientadas hacia el desarrollo del país, en términos de soberanía es importante tener presente que ésta se encuentra intrínsecamente relacionada a la autosuficiencia, por lo que tiene que ver con el desarrollo social y económico del país.

La complejidad del mundo globalizado a través de intercambio de bienes y servicios públicos y privados, denotan que la seguridad nacional no se limita únicamente al actuar militar de la defensa de la soberanía y de un territorio, tal como fue la premisa después de la Guerra Fría, también existen factores internos y externos que son igualmente complejos y cuyos estragos afectan a la población en general, tal es el caso de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, ya que al verse afectado el abasto y mercado de alimentos del país se afecta el desarrollo social en términos de seguridad humana desde la perspectiva de reconceptualización de la seguridad nacional en el siglo XXI y el vínculo que este tema tiene con la política económica del país, aunado a ello una consecuencia de la ausencia de estrategias de prevención en el tema es el hecho de que los productos agroalimentarios producidos en el país se pueden ver afectados en el contexto del intercambio internacional al no cumplir con los estándares requeridos por algunos países para fines de intercambio comercial.

La globalización y consecuentemente el incremento de las relaciones comerciales, así como la celebración por parte del Gobierno Mexicano de diversos convenios y tratados Internacionales en materia agropecuaria, ha traído como consecuencia el establecimiento de compromisos con otros países para implementar mecanismos

de control que permitan el intercambio comercial de productos y subproductos de origen agropecuario, evitando riesgos de contaminación, diseminación o propagación de plagas y enfermedades.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se enuncia que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, lo que es relévale para la sociedad ya que ésta tiene el derecho a opinar sobre los temas que considera prioritarios para la soberanía y la seguridad nacional, uno de ellos y como parte de la seguridad nacional con un enfoque de desarrollo humano, es el tema de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que ha estado presente a raíz de los efectos derivados de contingencias sanitarias, así como sus respectivas consecuencias en la salud pública de la población.

Si bien el concepto de seguridad nacional suele ser ambiguo y debe ser utilizado en una realidad, contexto y país determinado, es relevante incluir en la seguridad nacional de México el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como medida de prevención, ya que en caso de escasear algún recurso alimentario no se podría cumplir con el abastecimiento de los productos necesarios para la alimentación como son algunos productos de la canasta básica, aunado a ello la escasez de algún recurso agroalimentario en el mercado internacional redundaría en detrimento de la población en general al aumentar los precios de dichos productos, además de que puede detenerse la exportación de algún producto determinado lo que significa pérdida para los productores y el trabajo en el campo mexicano.

Proteger los intereses del Estado es proteger la soberanía y la seguridad nacional, es por esos factores y cambios tanto internos como externos del país que en la seguridad nacional y en la economía nacional se requiere crear e implementar políticas públicas que se anticipen a las nuevas amenazas que puedan vulnerarlas.

Al situar el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en la agenda de riesgos de la seguridad nacional se está legitimando el actuar del Gobierno Mexicano en materia agroalimentaria, dando especial énfasis a la calidad y suficiencia de los alimentos para la población mexicana y de esa manera apoyar la cadena productiva primaria como sustento exportador de la economía mexicana.

Una de las razones para dar importancia al estudio de la seguridad nacional desde la perspectiva de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria es crear inteligencia, ésta entendida como la selección de información estratégica para la interpretación del tema que permita generar escenarios y prospectiva de seguridad nacional, cuyos resultados sirvan como base en la elaboración de políticas públicas y de toma de decisiones para coadyuvar a conseguir los fines del Estado Mexicano en materia de alimentación, desarrollo social, salud pública y el desarrollo sustentable de la nación.

Una de las responsabilidades y atribuciones de la Administración Pública Federal es crear políticas públicas para atender temas prioritarios encaminados a la satisfacción del mayor número posible de las demandas de la población, tal es el caso de la accesibilidad de toda la población a productos agroalimentarios sanos y de calidad, lo cual suele requerir de una institución especializada, generación de infraestructura y personal altamente calificado que generen políticas públicas específicas en el tema. Cabe mencionar que a consecuencia de otros temas de interés y actividad política, el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria es frecuentemente descalificado y polemizado como lo es en sí el tema de seguridad nacional.

En México el actuar del gobierno para la preservación de la seguridad nacional se apoya en marcos normativos específicos como la Ley de Seguridad Nacional y el Programa para la Seguridad Nacional, no obstante es necesario incluir el tema de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria al marco normativo de la misma, lo que derivará en acciones legitimadas en el ámbito de prevención, control y

erradicación de plagas y enfermedades que representan riesgos y amenazas para el patrimonio agrícola, acuícola y pecuario del país, de no ser así se pone en riesgo la salud pública y la seguridad alimentaria de la población en México.

En materia ambiental y otros ámbitos relevantes para la seguridad nacional, se destaca el hecho de que las enfermedades derivadas de situaciones sanitarias agroalimentarias pueden ser transmitidas al ser humano lo cual ya no es únicamente un tema agroalimentario, sino de salud pública.

Los riesgos en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que pueden afectar el patrimonio agroalimentario del país, así como la integridad y estabilidad de la población son diversos, entre los más importantes encontramos que la presencia y diseminación de plagas o enfermedades que afectan a la sanidad vegetal y animal del país, traería consecuencias negativas para la agricultura, la actividad agrícola, acuícola y pecuaria lo que impactaría al comercio nacional e internacional, a la economía del país, pero sobre todo a la salud pública de la población.

La introducción y movilización en el territorio nacional de productos y subproductos de origen animal y vegetal pueden ser objeto de contaminación dentro de la cadena agroalimentaria y afectar a la salud pública con consecuencias negativas para la población. La introducción y movilización ilegal en el territorio nacional de animales y vegetales, puede producir la presencia de plagas y enfermedades que afectarían a la agricultura, ganadería y acuicultura del país, en detrimento de la economía y de la salud pública de la población.

Aunado a los riesgos anteriormente expuestos no se debe dejar a un lado el hecho de que la realización de actos propios de la delincuencia organizada pueden ser perpetrados con la intención de afectar la cadena de suministros de alimentos de exportación o importación.

Al ser reconocido el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como componente de la seguridad nacional en México, se permitirá destacar la importancia y el reconocimiento de las políticas públicas en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, así como alcanzar una mayor coordinación y articulación con otras instituciones que realizan acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, con la finalidad de salvaguardar la integridad del territorio nacional y la estabilidad social del país.

Así mismo, se fortalecería el quehacer institucional de la Administración Pública en México a través de las acciones de verificación, inspección, control y vigilancia sanitaria de especies, productos y subproductos de origen vegetal, animal, acuícola y pesquero, insumos y equipos agrícolas que se introducen o movilizan por el territorio nacional, con el fin de constatar que cumplan con la normatividad correspondiente, y en su caso, se constatare su condición sanitaria o su inocuidad, garantizando la seguridad del país en materia de sanidades.

En 2011 se creó la Unidad de Inteligencia Sanitaria del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la cual genera información en la materia, no obstante se requiere de mayor especialización, capacitación e infraestructura ya que no se está generando inteligencia y prospectiva para la formulación de políticas públicas y estrategias a futuro.

En cierta proporción el tema de sanidad e inocuidad no es valorado por los hacedores de políticas públicas, y en ocasiones ni por las autoridades federales, la labor de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria conlleva una gran responsabilidad con la sociedad mexicana y el desarrollo económico del país.

Para garantizar la supervivencia del Estado se tiene que actuar de acuerdo a la percepción del entorno y administrar los recursos que se crean prioritarios para el sustento de la población, es por ello que se debe incluir la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como componente de la seguridad nacional en México.

México, por su importancia geográfica y comercial no está exento de la propagación intencional de enfermedades fitozoosanitarias que vulneren la estabilidad social y el equilibrio económico del país. Al vulnerar la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria se rompe el equilibrio del esquema de desarrollo y seguridad que se pretende alcanzar a través de la alimentación como uno de los factores estratégicos del desarrollo social del país.

Definir los intereses nacionales permite identificar los temas de un sistema eficiente de inteligencia para la seguridad nacional, lo que deriva en la protección de preceptos en seguridad social, política, económica y nacional del país, es por ello que es indispensable revisar constantemente los factores determinantes en dichos intereses nacionales, un aspecto a destacar derivado de incluir el tema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria como componente de la seguridad nacional en México, es la coordinación institucional con las instancias consideradas hasta ahora como instancias de seguridad nacional; las amenazas sanitarias que afectan a la población son el claro ejemplo de que se requiere de coordinación y cooperación institucional entre las agencias de inteligencia nacional, así como de la sociedad en su conjunto, colaborar en la interpretación de información para prevenir posibles acontecimientos adversos se traduce en prevenir amenazas a la seguridad nacional cuyas consecuencias tendrían un alto costo para la población del país.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía.

1. AGUAYO Sergio y MICHAEL B. compiladores, **En busca de la Seguridad Perdida: aproximaciones a la seguridad nacional**, México, Siglo XXI Editores, 2002.
2. BAENA Guillermina, **Seguridad Humana e Infraestructura Emocional**, México, Proyecto PAPIME laboratorio de Estudios del Futuro Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005
3. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima segunda Edición.
4. HOBBS Thomas, Traducción de Manuel Sánchez Sarto. **Leviatán, o La Materia: Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil**. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
5. JEANNETTI Elena, **Retos y Riesgos de la Seguridad Nacional de México en el Siglo XXI: Un estudio comparativo Tesis doctoral**, México Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
6. JELLINECK George, **Teoría general del Estado**, México, Compañía Editorial Continental, 1958.
7. KELSEN Hans, **Teoría General del Estado**, México, Editora Nacional, 1965.
8. LOCKE John, **Ensayo sobre el gobierno civil**, México, Gernika, 2000.

9. MAQUIAVELO Nicolás, **El príncipe**, México, Editorial Continental. 2002.
10. NASSIF Alonso coordinador, **El Estado Mexicano Herencias y Cambios: Globalización, Poderes y Seguridad Nacional**, México, Porrúa, 2003
11. OSWALD Úrsula y GÜNTER Hans compiladores, **Reconceptualizar la seguridad en el Siglo XXI**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009
12. PIÑEYRO José Luis compilador, **La Seguridad Nacional en México Debate actual**, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2005.
13. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA No. 98, **Seguridad Nacional**, México, INAP, 1998.
14. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. No. 101, **Los servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo**, México, INAP, 2000.
15. SALAZAR Ana María, **Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias**, México, Editorial Aguilar, 1990
16. TORRES Torres Felipe compilador, **Seguridad Alimentaria; Seguridad Nacional**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
17. UVALLE B. Ricardo, **La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública**, México, Plaza y Valdés. 1992.

## Normatividad

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
2. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
3. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.*
4. *Ley de Seguridad Nacional.*
5. *Programa para la Seguridad Nacional.*
6. *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.*

## Mesografía

1. Oyarzún Ma. Teresa. *Sellos de Calidad en Alimentos. Conferencia Electrónica sobre certificación de calidad de los alimentos orientada a sellos de atributos de valor en países de América Latina.* <http://www.rlc.fao.org/foro/alimentos/>, revisado en marzo de 2011.
2. Reseña Histórica CISEN. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx), revisado en febrero de 2011.
3. Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/sanidad/>, revisado en abril de 2011.
4. FAO-SAGARPA *Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005.* [www.senasica.gob.mx](http://www.senasica.gob.mx), revisado en febrero de 2011.
5. *Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años. Octubre 2010.* [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx), revisado en enero de 2011.

6. *Codex Alimentario ONU-FAO.*  
[http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_es.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp), revisado en enero de 2011.
7. *Cumbre Mundial sobre Alimentación 1996.* FAO Informe de Políticas junio de 2006, número 2. [www.fao.org](http://www.fao.org), revisado en junio de 2011.
8. *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.*  
[https://www.ippc.int/index.php?id=what&no\\_cache=1&L=1](https://www.ippc.int/index.php?id=what&no_cache=1&L=1), revisado en mayo de 2011.
9. *Ivan Restrepo* <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/24/opinion/020a2pol>.  
revisado en enero de 2011
10. *CISEN. Instancias de Seguridad Nacional.* <http://www.cisen.gob.mx/>, revisado en marzo de 2011.
11. *Efectos de las normas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad agropecuaria en las exportaciones de los países en desarrollo. Unidad de Comercio de la Red sobre Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica, y Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. Resumen del Informe No. 31302. 10 de enero de 2005.* Documento en <http://www.oirsa.org/aplicaciones/subidoarchivos/BibliotecaVirtual/EstudioB M2005.pdf> revisado en abril de 2011.