



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL BAJO UN ENFOQUE SISTÉMICO COMO ESTRATEGIA FUNDAMENTAL DEL ESTADO. CASO DE ESTUDIO: MÉXICO

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

PRESENTA:
Luis Amador García

DIRECTOR DE TESIS:
Mtro. Oscar Aarón Santiago Quintos

Ciudad Universitaria, CD. MX. 2017



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

Las palabras son las herramientas que nos permiten estructurar nuestra cosmovisión e interactuar con la realidad. Tal vez la historia ubica su origen tras la escritura por ese motivo, pues la comunicación es quien posiciona, da sentido y permanencia a la sociedad en el tiempo.

Sin embargo me atrevo a afirmar que la connotación que les damos a las palabras no siempre tiene el mismo significado, a pesar de comunicarnos con personas que compartan la misma lengua. Esta percepción me ha llevado a buscar la expresión que más se adapte a lo que pienso. Creo que ahí radica la belleza de la poesía, un juego de ideas acomodadas de tal suerte que sea tan preciso o interpretativo como el autor pretenda, a modo de imprimir una imagen en la mente de quien esté dispuesto a recibir el mensaje.

En este camino de reflexión, crítica y aprendizaje, he encontrado un abismo de diferencias entre un profesor y un maestro, el primero adquiere su categoría por las funciones que desempeña, mientras que el segundo requiere de un compromiso personal. Para mí un maestro no es el que demuestra, sino el que muestra, he ahí la distinción entre el dogmático y el pragmático. Un maestro reconoce y respeta el proceso de quien está aprendiendo, siendo el que encausa y dirige, pero nunca permitiría que se aprehendan conocimientos.

Parfraseando las palabras del maestro Serge Raynaud de la Ferrière: Educar significa formar un espíritu hacia la observación, la reflexión, la crítica en la investigación y el amor a la verdad.

Quiero ofrendar este trabajo a mis maestros de vida, a las personas que están y a las que estuvieron, por ayudarme a mejorar personal y profesionalmente. No me atrevo a mencionarlos en individual pues no puedo ponderar que lección tiene más valor.

No obstante, quiero agradecer especialmente a quien le debó la culminación de este trabajo, y el inicio de mi carrera en el Análisis: el Maestro Oscar Aarón Santiago Quintos, quien representa para mí y muchos otros un ejemplo a seguir; un estratega, un líder, pero sobretudo un internacionalista comprometido con mejorar el mundo en el que vivimos. A quien le debo un largo etcétera de apoyos tan valiosos que hacen pensarme afortunado y comprometido a pagar de la mejor forma que se me ocurre: replicando sus admirables actos, apoyando e impulsando cuando sea mi momento para fortalecer este legado:

“Siempre ha de haber dos, ni más ni menos. Un maestro y un aprendiz”.

En suma, gracias a todos mis maestros.

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	5
1. APROXIMACIONES A LA EPISTEME DE SEGURIDAD NACIONAL EN RELACIONES INTERNACIONALES	9
1.1 LA SEGURIDAD DESDE LA FILOSOFÍA-POLÍTICA	9
1.2 EVOLUCIÓN TEÓRICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN RELACIONES INTERNACIONALES	16
1.2.1 REALISMO	16
1.2.2 LIBERALISMO.....	19
1.2.3 NEORREALISMO	22
1.2.4 NEOLIBERALISMO	25
1.2.5 CONSTRUCTIVISMO Y ESCUELA DE COPENHAGUE	27
1.3 CONVERGENCIA HACIA UN ENFOQUE SISTÉMICO	32
1.3.1 PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL	34
2. DIVERSIDAD CONCEPTUAL	37
2.1 TÓPICOS DE SEGURIDAD EN RRII	38
2.1.1 SEGURIDAD COLECTIVA E INTERNACIONAL	39
2.1.2. SEGURIDAD HUMANA.....	44
2.2 SUBTEMAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL	46
2.2.1 DEFENSA	47
2.2.2 SEGURIDAD INTERIOR Y CIUDADANA	49
2.2.3 SEGURIDAD ECONÓMICA.....	50
2.2.4 SEGURIDAD SOCIAL.....	52
2.2.5 SEGURIDAD ENERGÉTICA.....	54
2.3 APROXIMACIONES CONCEPTUALES EN LA PRAXIS DE SEGURIDAD NACIONAL	56
2.3.1 <i>SAFETY</i> vs <i>SECURITY</i> (Inglés).....	57
2.3.2 <i>SICHERHEITSGEFÜHL</i> – SENTIMIENTO DE SEGURIDAD (Alemán)	60
2.3.3 SEGURIDAD NACIONAL COMO ESTRATEGIA DEL ESTADO	63
3. AMENAZAS RIESGOS Y VULNERABILIDADES	67
3.1 CONFLICTOS TRADICIONALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL	69
3.1.1 GUERRA Y CRISIS POLÍTICA AL INTERIOR.....	70
3.1.2 MIGRACIÓN Y FRONTERAS.....	72
3.1.3 RECURSOS Y DESASTRES NATURALES.....	82
3.2 CONFLICTOS EMERGENTES DE LA SEGURIDAD NACIONAL	84
3.2.1 TERRORISMO	88
3.2.2 DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL	97
3.2.3 POBREZA	110
3.2.4 RIESGOS SANITARIOS.....	113
3.2.5 CORRUPCIÓN.....	117
4. CASO DE ESTUDIO: SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	124
4.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN EN SEGURIDAD NACIONAL	125
4.2 ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU APLICACIÓN EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS (2005 - 2017)	132
4.2.1 PROPUESTA DE LEY DE SEGURIDAD INTERIOR	135

4.2.2 PROGRAMA DE SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018	142
4.3 PROSPECTIVA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	145
CONSIDERACIONES FINALES.....	153
BIBLIOGRAFÍA	157
Fuentes bibliográficas:	157
Fuentes consultadas:	160
Fuentes hemerográficas:	161
Fuentes oficiales:	163
Fuentes electrónicas:	166
Otras fuentes:	168

“Eternal vigilance is the price of liberty”
“El costo de la libertad es la eterna vigilancia”
-Thomas Jefferson.

INTRODUCCIÓN

Históricamente la seguridad nacional ha sido un tema controversial enmarcado en los conflictos internacionales, pero esta condición antes de contener el adjetivo “nacional” comenzó con la protección de condiciones individuales y el reconocimiento de normas sociales. La seguridad ha acompañado al humano y evolucionado tanto como él lo ha logrado, alcanzando su complejidad a través de la diversidad conceptual que se ha generado a su alrededor.

La teoría, metodología y práctica sobre seguridad nacional ha evolucionado tanto, que los términos de defensa y seguridad militar pueden considerarse como una rama más de los estudios en seguridad, pues la globalización y los avances tecnológicos, constituyen nuevos retos para las fronteras políticas, particularmente cuando se pretende diseñar una estrategia propositiva de seguridad nacional, influenciada en la estabilidad del Estado de derecho, y permeando en gran medida el desarrollo del Estado, con ello se amplía la gama de áreas, actores, dimensiones y factores involucrados. Esta nueva perspectiva es por la que la seguridad nacional ya no se realiza únicamente transgrediendo su territorio, sino en cualquier acción que vulnere las capacidades del Estado, incluidas las que bloquean su progreso.

Empero, no es posible realizar una definición de común acuerdo del concepto de seguridad nacional, pues, los intereses de un Estado deben ser traducidos en una estrategia individual, que contemple las capacidades y los modos con los que se podrían conseguir determinados objetivos, siendo así que no podrá ser la misma estrategia para otro Estado pues no representará los mismos valores.

Esta heterogeneidad en la diversidad conceptual vuelve necesario que cualquier Estado desarrolle un documento estratégico, contemplando las variantes de su desempeño y ubicación dentro del sistema internacional, así como sus necesidades internas de seguridad, para efectuar tácticas de prevención y acción para aumentar su seguridad, aplicadas desde la política interior y exterior, con la ayuda de otras áreas como la cooperación internacional, gestionando líneas de acción y políticas públicas con conocimiento de las áreas que priorizan su atención.

Es en ese sentido que este análisis sostiene a la seguridad nacional como una estrategia fundamental de cualquier Estado desarrollada desde un enfoque sistémico, pues esa es la perspectiva que le proveerá de una visión más certera del funcionamiento de los distintos procesos involucrados con la seguridad, permitiendo diseñar líneas de acción más próximas a su realidad para alcanzar sus objetivos sin afectar o descuidar otros parámetros internos o externos, por desconocimiento de la interacción del sistema al que pertenece.

Siendo así que con este estudio se busca comprobar la necesidad de transitar de la postura tradicional de la seguridad nacional hacia el desarrollo de una estrategia con enfoque sistémico, toda vez que no hacerlo limita las capacidades de cualquier Estado, por desconocimiento o engaño de su participación en el sistema. También concibe que una vez alcanzando el equilibrio interno, es posible generar condiciones idóneas de seguridad y prosperidad.

Para ello, es necesario un análisis profundo del concepto, acepción, y definición que conforme a sus competencias, capacidades, objetivos e intereses nacionales, soporte la conservación e impulse el desarrollo del Estado, mediante una proyección multidimensional e integral de la realidad donde convergen factores, actores y dimensiones interrelacionados, mismos que despiertan la necesidad de estudiar su dinámica por medio de esquemas sistémicos.

Esta investigación aportará a la disciplina de las Relaciones Internacionales, un análisis mesurado de la evolución conceptual de seguridad nacional, partiendo de una clara diferencia con otros conceptos como seguridad interior, seguridad colectiva, seguridad internacional, seguridad humana y particularmente la diferencia entre defensa y seguridad, por considerar que son generalmente confundidos uno con el otro. A modo de exponer la necesidad de diferenciar en estos términos para su aplicación en la normativa. Para ello es necesario exponer las teorías que han referido a la seguridad nacional, dentro de las RRII para compararlas en su evolución que permitan realizar un análisis hacia un enfoque sistémico.

Se realizarán contribuciones en la materia para crear una estrategia con objetivos claros, que permita establecer un análisis profundo de las repercusiones en la toma de decisiones, considerando dentro de la estrategia: los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que impacten en la agenda nacional, y el modo de adecuar la política interior y exterior a los objetivos de dicha estrategia. Para ello, se realizará un comparativo de las acepciones acuñadas al término para establecer una diferencia con los demás tópicos.

Iniciando el siglo XXI el concepto de seguridad nacional se retrajo por la presencia de amenazas emergentes que obligaron realizar una revisión del concepto, dónde,

particularmente en lo discursivo, se retomó el pensamiento clásico de seguridad para la defensa. Esta ideología fue retomada por la inesperada aparición de amenazas emergentes, marcando un hito en la seguridad internacional tras los ataques terroristas cometidos contra Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001. Siendo así que, el gobierno estadounidense respondiera fomentando una nueva tendencia en las legislaciones del mundo occidental, basados en la importancia de establecer una coalición para combatir el terrorismo.

Además, se reconocieron otras amenazas que no habían sido prioritarias, como la ola de crímenes transnacionales, a la que se sumaron otros conflictos, tales como la trata de personas, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración ilegal, entre otros, que si bien no persiguen atacar al Estado, como ocurría con las amenazas tradicionales a la defensa, si afectan las estructuras nacionales de modo colateral.

Previó al caso de estudio es necesario, examinar las aproximaciones conceptuales que otros Estados han utilizado exitosamente, para identificar la importancia de la definición conceptual. En este análisis se profundizará en tres idiomas: alemán, español e inglés, para identificar si la apreciación distinta del mismo concepto aporta un mayor entendimiento de los alcances de la estrategia de seguridad nacional. Y distinguir los conflictos más comunes que atentan contra la seguridad de un Estado, por medio de una clasificación de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades, a modo de reconocer los distintos actores, factores y dimensiones implicadas en dichos conflictos, para prevenir, aminorar o atender dichos conflictos reduciendo su impacto en la seguridad nacional.

Para este análisis se tomará como caso de estudio al Estado mexicano y su legislación actual en materia de seguridad nacional, en el momento coyuntural para la seguridad en el sistema internacional durante la que se deriva. Así como las aristas del tema de seguridad nacional, dentro del país desde su constitución legislativa, hasta los últimos años.

Siendo pertinente analizar los beneficios y conflictos generados desde la regulación legislativa de la seguridad nacional en México, donde no se contaba con una legislación en materia de seguridad nacional, ni siquiera con un programa, inclusive las primeras menciones eran ambiguas y etéreas pues no encauzaban ningún objetivo en específico, fuera de la defensa territorial y la soberanía. Finalmente, la coyuntura internacional y la necesidad de estabilizar al Estado por los conflictos internos que se implementaban en áreas económicas, políticas y sociales, provocó el desarrollo de la Ley de Seguridad Nacional en 2005.

Desafortunadamente esa primera propuesta además de contener el esquema tradicional de la defensa, desarrolla puntual y únicamente dos objetivos; el combate al narcotráfico y

los conflictos previstos en materia de terrorismo; soslayando otros temas de la seguridad nacional y abriendo con ello amplios cuestionamientos sobre la objetividad y efectividad de esta ley. Derivado de este documento estratégico se han gestado otras legislaciones referentes a dicha materia, que también serán analizadas en el capítulo final a modo de entender la evolución conceptual y práctica de la seguridad nacional en México.

Finalmente, se expone la necesidad de reformulación de la Ley de Seguridad Nacional, que tiene más de una década sin modificarse o adecuarse a la realidad mexicana. La propuesta de este análisis es reformar dicha legislación bajo un enfoque sistémico, amén de la estabilidad necesaria para el mantenimiento del Estado mexicano en su conjunto, pues una vez alcanzado el equilibrio interno, será posible implementar las acciones que generen condiciones idóneas de seguridad.

1. APROXIMACIONES A LA EPISTEME DE SEGURIDAD NACIONAL EN RELACIONES INTERNACIONALES

La seguridad es una idea dispuesta a múltiples interpretaciones a lo largo de su estudio, puede ser referido como estadio, sensación, capacidad, pero siempre como una cualidad mutable a las condiciones que se designa, es por ello que planteamos abordarlo desde la episteme del concepto, enfocado en las relaciones internacionales, donde comúnmente se designa a la seguridad nacional un carácter central en la interacción de los actores del sistema internacional.

En este apartado, se expone una indagación de la perspectiva multidimensional, que involucra la construcción de la seguridad a partir de la filosofía-política, enmarcada en la evolución de las teorías de RRII. En ese sentido, este estudio será destinado al análisis de la seguridad nacional, más adelante explicaremos la diferencia con otros conceptos afines como seguridad interior, seguridad colectiva, o la más reciente desarrollada: seguridad humana.

Se identificó que la seguridad está íntimamente relacionada con la preocupación e incertidumbre de los cambios que puedan atentar el desarrollo, o bien afecten los recursos con los que se cuenta para el mismo. Visto desde un escenario confuso que requiere de la planificación de estrategias que provean las herramientas para ostentar la protección de su integridad. Para ello, reconocemos la seguridad nacional como estrategia primaria de cualquier Estado-nación, sin embargo, no nos referimos únicamente a la estrategia militar, sino más bien a un documento que fundamente la razón primordial de cualquier Estado.¹

1.1 LA SEGURIDAD DESDE LA FILOSOFÍA-POLÍTICA

El poder o facultad que tiene una nación para imponer sus intereses y hacer frente a las amenazas que los contravengan ha sido asimilado durante muchos años como: *ius ad bellum*; derecho de Guerra. Es por ello que para iniciar el presente análisis nos referiremos a la filosofía-política desde pensadores clásicos que identificaron la seguridad como defensa, por considerarlo el primer acercamiento al tema.

¹ Cabe recalcar la diferencia con “razón de Estado”, pues no nos referimos al término empleado a partir de Nicolás Maquiavelo para aludir a las medidas excepcionales que ejerce un gobernante con objeto de conservar o incrementar la salud y fuerza de un Estado, justificando así sus conductas amorales, aduciendo que todo es por el bien de sus habitantes.

Las trece etapas de Sun Tzu², que expone en su libro *El Arte de la Guerra*, son considerados los primeros estudios sobre servicios de inteligencia y contrainteligencia. Hoy en día, estos saberes son necesarios para el diseño de documentos estratégicos de seguridad y defensa de cualquier Estado. Para el autor, el acto de la guerra es un asunto de vital importancia pues ahí radica “el camino de la supervivencia o la ruina”, pues asume que los bienes de una nación son deseados por otros gobiernos, dicho en otras palabras, “*si vis pacem, para bellum*”; si quieres la paz, prepárate para la guerra.³

Sun Tzu ha sido un referente debido su análisis integral, pues incorporó características multifactoriales tales como: influencia moral (unión del pueblo con sus dirigentes), clima (repercusión de las fuerzas naturales), terreno (análisis de la zona de guerra), mando (referido a las cualidades de un líder), doctrina (organización y jerarquización interna), y su interrelación con los procesos de la guerra, particularmente en su énfasis a los procesos interpersonales.

Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla.⁴

Esta máxima ha sido adoptada en cualquier análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como en el análisis de riesgos y vulnerabilidades, incluso para un diagnóstico general de la posición de cualquier actor en el sistema internacional. Para este estratega, la expansión territorial y mayor acumulación de recursos y bienes es representado en garantizar la continuidad de sus intereses nacionales, es decir, su seguridad, reflejada en la victoria o dominio sobre otras naciones.

Posteriormente Thomas Hobbes⁵, amante de la razón y el orden, identifica al hombre impulsado por la voluntad de sus deseos, fundamentándolo en la necesidad biológica, que evita un autocontrol moral, agregando que todos los humanos nacen iguales y libres (en

² General, estratega y filósofo chino (544-496 a.C.), contemporáneo de Confucio (551-479 a.C.), vivió en una época en que la filosofía era también usada como arma por la posesión de estrategias tácticas y militares. El nombre por el que lo conocemos es en realidad un título honorífico que significa Maestro Sun.

³ Frase de Flavius Renatus Vegetius, escritor de la época del emperador Valentiniano II a fines del siglo IV, en el libro *De Rei Militaris* (De las cosas de la Guerra).

⁴ Sun Tzu (2013) *El Arte de la Guerra*. Editorial Sirio, Málaga p.26.

⁵ Filósofo y teórico político inglés (1588- 1679) cuya obra *Leviatán* (1651) influyó de manera importante en el desarrollo de la filosofía política occidental.

cuanto a capacidades se refiere, siendo diferentes pero no desiguales⁶); “*donde cada uno tiene derecho natural a hacer cuanto desee; su derecho se mide por su poder.*”⁷

Este autor es reconocido por romper con el ideal filosófico del hombre, asumido desde los griegos (particularmente con Aristóteles), donde se sujetaba el ser humano a la ideología de la moral y la virtud. Siguiendo la línea de Nicolás Maquiavelo⁸, quien asumía que los hombres son en esencia malos y la sociedad lo hace exacerbar esta condición; vinculó la seguridad con el ejercicio y conservación del poder.⁹

Hobbes extrapolando esta condición a las Relaciones Internacionales, considera que esta libertad sin límites no es útil, pues conducirá a la violencia y anarquía. Es así que para enfrentar este mundo caótico el ser humano debe renunciar a sus derechos y libertades sociales, transfiriéndole su soberanía, irrevocablemente, al gobernante que sea designado, otorgando dicha autoridad suprema sin limitaciones.

Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que ustedes transfieran a él su derecho, y autoricen todos sus actos de la misma manera.¹⁰

Es así que el ser humano renuncia a su libertad natural de imposición, para dar paso a la construcción de la estabilidad social que le permita disfrutar de una vida libre de amenazas, identificando así, la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado moderno, como máximo garante de esta condición.

Esta interpretación del sistema internacional, se ubicó bajo el contexto del surgimiento del Estado-nación con la Paz de Westfalia en 1648¹¹, las justificaciones para la constitución del Estado moderno, se consuman en la teoría del Realismo, misma que desarrollaremos

⁶ Esta ideología hobbesiana es criticada desde la teoría del desarrollo elaborada a partir del marxismo, pues se considera que existe una clara relación de dependencia tanto entre los individuos como entre las naciones por los recursos necesario para el desarrollo, para lo que se requiere someter a los otros en el subdesarrollo. Este pensamiento lo veremos bajo otra perspectiva en los próximos capítulos cuando desarrollemos el nuevo concepto integral de seguridad nacional a partir de un enfoque sistémico.

⁷ Bermudo, J. M. (1998) Libertad, Igualdad y justicia en Hobbes. *Revista Ideas y Valores*. Bogotá, Colombia. No 108 pág. 65. Versión digital: <http://www.bdigital.unal.edu.co/24692/1/21894-75057-1-PB.pdf>

⁸ Historiador y filósofo político italiano (1469-1527). Fue funcionario de gobierno y diplomático. Sus escritos amorales pero influyentes, convirtieron su nombre en sinónimo de astucia y duplicidad.

⁹ Para profundizar en el tema véase: Discursos sobre la primera época de Tito Livio y El Príncipe.

¹⁰ Hobbes, Thomas (2009) *Leviatán*, Capítulo XVII: De las Causas, Generación y Definición de un Estado. Alianza Editorial, Madrid.

¹¹ Para profundizar en el tema véase: Bremer, Juan José (2013) *De Westfalia a post-Westfalia. Hacia un nuevo orden internacional*. UNAM, México

más adelante en este capítulo, no sin antes, identificar los otros autores de la filosofía política que han impactado en materia de Seguridad en RRII.

Immanuel Kant¹² asume al igual que Hobbes, la seguridad como competencia en la que se debe centrar una nación, para garantizar el amplio desarrollo de los derechos de sus ciudadanos, sin embargo, se diferencia al identificar las Relaciones Internacionales bajo imperativos categóricos (como el Derecho Internacional Público) y de normas morales que hagan frente a dicha anarquía. *“El mayor problema para la especie, a cuya solución le fuerza la Naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho.”*¹³

El autor alemán en su intento por eliminar la guerra de la condición humana¹⁴, incorpora el diseño de un ordenamiento jurídico supranacional, que tenga la capacidad de limitar las acciones violentas de los Estados, catalogado como el primer acercamiento desde la filosofía-política, al concepto de seguridad colectiva. Distinto a la concepción de Hobbes, quien consideró improbable que se establezca dicha institución con la facultad de gobernar el escenario internacional, pues no asemeja los imperativos morales con los deseos y libertades de los Estados. Kant nuevamente superpone las consideraciones morales, retomando la base de la virtud en la búsqueda una coexistencia y cooperación internacional, evocando una comunidad de naciones.

Los pueblos pueden considerarse, en cuanto Estados, como individuos particulares que en su estado de naturaleza (es decir, independientes de leyes externas) se perjudican unos a otros ya por su mera coexistencia y cada uno, en aras de su seguridad, puede y debe exigir al otro que entre con él en una Constitución civil, en la que pueda garantizar a cada uno su derecho. Esto sería una federación de pueblos que, sin embargo, no debería ser un Estado de pueblos...¹⁵

Su intención, era establecer la cooperación por medio de un organismo mundial que regulara las relaciones internacionales, idea precursora del liberalismo institucional, teoría que se opuso a la visión del Realismo (como veremos más adelante en este capítulo). John Locke¹⁶ y Jean-Jacques Rousseau¹⁷, en sus respectivas doctrinas también se oponen al realismo hobbesiano.

¹² Filósofo prusiano de la Ilustración (1724-1804) considerado como el pensador más influyente de la Europa moderna y de la filosofía universal.

¹³ Kant, Immanuel (1994) *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Ed. Tecnos, Madrid. Principio 5.

¹⁴ Para profundizar en el tema véase: Kant Immanuel. *Hacia la paz perpetua*.

¹⁵ Kant, Immanuel (1999) *Hacia la paz perpetua*. Ed. Biblioteca nueva, Madrid. p.89.

¹⁶ Filósofo y médico inglés (1632-1704), considerado como uno de los más influyentes pensadores del Siglo de las Luces, es conocido como el Padre del Liberalismo Clásico.

¹⁷ Filósofo, escritor, pedagogo, músico, botánico y naturalista. (1712-1778) Junto con Voltaire y Montesquieu, se le sitúa entre los grandes pensadores de la Ilustración en Francia, sin embargo, presentó profundas

Locke a pesar de que parte de un estado natural de benevolencia y paz, con libertad absoluta para definir sus acciones, comparte la cosmovisión del caos impulsado por los intereses. Caracteriza a la propiedad como la causa principal de maldad, misma que no es intrínseca al hombre, siendo la sociedad consecuencia de ese egoísmo, y volviendo necesario establecer un contrato social para conformar al Estado como órgano social con la capacidad de dotar de estabilidad y seguridad por medio de las normas. Concluye en la defensa de la soberanía popular, pues considera que la soberanía la conserva el pueblo, quien solo transfiere a la autoridad determinadas funciones políticas y que por lo tanto tiene tanto la facultad para elegir como para retirar al mandatario de su cargo por parte de la ciudadanía, cuando éste no cumpliera formalmente con sus deberes conferidos.

Rousseau está en desacuerdo con el carácter violento del hombre que identifica Hobbes, ya que lo asume no como una imposición sino más bien una causa, justificado en la premisa: hombre que no ha vivido en colectivo es naturalmente bueno. Pero nuevamente tras tener la necesidad de proteger su propiedad, requiere del surgimiento de la sociedad civil para proteger las propiedades que acumulan el odio y la envidia. Entonces es la sociedad y sus bases, las que crean la maldad en el hombre; no es natural en él. Para este filósofo, el gobierno debe guiarse por la voluntad general, acotada dentro de los intereses nacionales, y por lo tanto cimentada en la estrategia del gobierno, encaminada a la conservación del Estado mismo.

En Hegel¹⁸ podemos encontrar una mezcla de ambas premisas pues por un lado reconoce del liberalismo la concepción del Estado como:

Realidad de la Idea ética; es el Espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta, clara para sí misma, sustancial, que se piensa y se sabe, y que cumple lo que sabe y cómo lo sabe. En las costumbres el Estado tiene su existencia inmediata; y en la autoconciencia del individuo, en su conocer y actividad, tiene su existencia mediata; y esta autoconciencia, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad... El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus

contradicciones que lo separaron de los principales representantes de la Ilustración. Las ideas políticas de Rousseau influyeron en gran medida a la Revolución francesa, el desarrollo de las teorías republicanas.

¹⁸ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) considerado por la historia clásica de la filosofía como el representante de «la cumbre del movimiento decimonónico alemán del idealismo filosófico» y como un revolucionario de la dialéctica, habría de tener un impacto profundo en el materialismo histórico de Karl Marx, así como en múltiples filósofos como Nietzsche, Heidegger, Sartre, Derrida, Lacan, entre muchos otros.

derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado.¹⁹

Sin embargo, posteriormente apunta una clara diferencia, que considera un error grave de la visión liberal del Estado, respecto a la protección de la propiedad privada:

Si se confunde el Estado con la sociedad civil y su determinación se pone en la seguridad y la protección de la propiedad y libertad personal, se hace del interés del individuo el fin último en el cual se unifican; y en ese caso, ser miembro del Estado cae dentro del capricho individual. Pero el Estado tiene una relación muy distinta con el individuo: el individuo mismo tiene verdad, objetividad y eticidad sólo como miembro del Estado, pues el Estado es el Espíritu objetivo.²⁰

Reconociendo así al individuo como unidad, que elige pertenecer a una comunidad, a modo de alcanzar su libertad bajo el esquema de articulación de la moral, siendo así que el interés privado, propio de la sociedad civil, solo podría conservarse por medio del Estado, mismo que solo es la importación de los intereses particulares de su sociedad.

Hegel en toda su filosofía perseguía incorporar un análisis sistémico que englobara la totalidad de interacciones del ser humano, denominado *Aufhebung*, más adelante en las teorías observaremos lo complejo de esta propuesta en la práctica internacional.

La base del pensamiento de estos filósofos, la podemos concluir en Wilhelm von Humboldt²¹: “Sin seguridad, el hombre no puede formar sus fuerzas ni percibir los frutos de las mismas, pues sin seguridad no existe libertad. Pero la seguridad es, al mismo tiempo, algo que el hombre no puede procurarse por sí mismo”.²²

Ya sea a través de la protección de la propiedad, o por culpa del egoísmo intrínseco a la humanidad, codificado dentro de nuestra sociedad, o para desarrollar una asociación en la que el espíritu del Estado sea el objetivo último de la libertad humana, el punto de inflexión ha sido la conservación, el mantenimiento de la paz. Este fue el motivo para identificar los factores que disparaban el conflicto, para encontrar una solución más eficiente a la seguridad.

¹⁹ Hegel, George W. F. (1987) *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*. Ed Siglo veinte, Buenos Aires. p. 64.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Erudito del estado prusiano, (1767-1835) uno de los fundadores de la Universidad de Berlín (en la actualidad Universidad Humboldt de Berlín).

²² Humboldt, W. v. (1988) *Los límites de la acción del Estado*. Ed. y trad. de Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid. p. 50-51.

Posteriormente, esto sentaría las bases para el pensamiento y visión del sistema internacional, pues a cada paso de su evolución histórica, el planteamiento inicial de paz, perduraría. Permeando los pensamientos de estos filósofos y politólogos en la construcción de las teorías que describen la realidad internacional desde su perspectiva.

En suma, bajo la condición natural del hombre la filosofía ha construido la episteme de la seguridad, normalmente referida a la conservación del ser, es por ello que la conceptualización tradicional de la seguridad se ha referido a la defensa como protección de las capacidades de un ente. El esquema caótico de la guerra evoca el instinto primordial de supervivencia del hombre, por lo que una vez vulnerada la entidad elemental de conservación, es común recurrir a una estrategia de ataque y defensa.

La interacción de las sociedades desde su estado primitivo, identificaron la necesidad de generar una postura de protección por medio del poder, orden y control, desarrollando estructuras jerárquicas para hacer frente a los conflictos, esa área de la sociedad es conocida como militar: una organización a cargo del Estado con la capacidad de responder de manera frontal a los ataques externos, surgiendo de este modo la es la imagen tradicional de la seguridad, enfocada hacia la defensa.

1.2 EVOLUCIÓN TEÓRICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN RELACIONES INTERNACIONALES

Como se mostrará a continuación, el estudio de las Relaciones Internacionales y la seguridad o preservación de sus actores ha ido de la mano con la evolución de las distintas teorías, es por eso, que se realizará una breve revisión de la evolución de la seguridad nacional en algunas de las teorías más características de RRII, para identificar de qué manera se integró el concepto hasta llegar a una definición sistémica como justificación de este proceso.

1.2.1 REALISMO

Como se apreció anteriormente, los primeros acercamientos al tema de seguridad en Relaciones Internacionales, fueron orientados en un principio al poder como núcleo del Realismo, dónde, en palabras de Tucídides²³: “*el fuerte hace lo que tiene el poder de hacer, mientras que el débil se somete a lo que debe aceptar.*”²⁴

Esta teoría se construyó entendiendo la historia como resultado de la codicia y egoísmo naturales en el ser humano. El denominado estado de naturaleza desarrollado por Hobbes, posteriormente Morgenthau²⁵ lo definió como el principio central del realismo: “*el interés definido en términos de poder.*”²⁶ Como lo referimos con anterioridad, esta teoría parte de la premisa de un sistema internacional anárquico, por la falta de un ordenamiento que esté por encima de la soberanía de los Estados, en ese sentido estos actores buscarán maximizar su posición política dentro del sistema mediante la acumulación de recursos de poder militar y económico.

La visión del sistema internacional que se aprecia bajo estas premisas, es la de una mesa de billar, en la cual las bolas son los Estados, entendidos tanto como únicos actores, cuanto unidades impenetrables, enmarcados en una política interna estable, mientras que se encuentran en choque constante con los otros, considerados bajo un enfoque caótico y anárquico.

Cabe mencionar que la intención de dicha apreciación es:

²³ Historiador y militar ateniense (460-395 a.C.). Considerado uno de los primeros realistas. Pensadores como Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Nietzsche y Morgenthau, basaron sus concepciones relativas al poder, para elaborar sus propias tesis. Trato de encontrar un punto de equilibrio entre el determinismo establecido por las leyes naturales y la posibilidad de alcanzar una autonomía de ellas.

²⁴ Tucídides (2007) *Guerra del Peloponeso* (trad. D. Gracián). Editorial Porrúa, México. p. 106

²⁵ Abogado y político estadounidense de origen judío-alemán, teórico del *Realpolitik* (1904-1980). Fue una de las figuras más importantes del siglo XX dentro del campo de la Política internacional.

²⁶ Morgenthau, Hans (1986) *Política entre las naciones*. La Lucha por el poder y por la Paz. Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires. p. 24.

[...] mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen. Si el objetivo fuera solamente la estabilidad, esta podría lograrse permitiendo a un elemento que destruyera o avasallara a los otros y tomara su lugar. Pero, dado que el objetivo es la estabilidad y la preservación de todos los elementos del sistema, el equilibrio debe procurar evitar que ningún elemento cobre ascendencia sobre los demás.²⁷

Para profundizar en la teoría realista, conviene revisar los seis puntos de la *Realpolitik* que estableció Hans Morgenthau en su obra *Política entre las Naciones*:

- Identifica la política, así como a la sociedad, supeditada a leyes objetivas arraigadas, invariablemente, en la naturaleza humana, englobando a todos los hombres bajo esta premisa es que se podía separar la verdad de la mera opinión, desarrollando así una teoría que en comprobación con los hechos reales otorgue sentido teórico a la política internacional. El autor en este apartado hace hincapié en que la dificultad más importante del análisis teórico es la información de la que se dispone, pues a través de esta se compone un panorama de la realidad internacional, siendo que en ese punto las características no contempladas pueden determinar la conclusión, misma que hará se alcance erróneamente.
- “*El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder*”²⁸. Esta es la máxima del *Realpolitik*, pues el eje del que parten las demás premisas, racionalizando lo objetivo sobre lo emocional, a modo de obtener un análisis más ecuánime.
- Es de suma importancia del contexto pues asume que la única constante es el cambio, determinado así un entramado continuamente mutable: “*el realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable*”.²⁹
- Esta teoría es consciente de la tensión entre la moral y las acciones necesarias en la política, con ello no quiere decir que es amoral, sino simplemente no otorga el centro de su estudio a la moral. Implícitamente establece una diferencia entre moral y moral política. De ahí que el autor considere la prudencia como el valor de “*suprema virtud política*”³⁰.
- “*El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo*”³¹. Aquí el autor pretende hacer una distinción entre identificar mediante la lógica los preceptos que

²⁷ *Ibidem*, p.22

²⁸ *Ibidem*, p.13

²⁹ *Ibidem*, p.19

³⁰ *Ibidem*, p.21

³¹ *Ibidem*, p.22

permean las relaciones y por otro lado calificarlas bajo un imperativo moral del bien o del mal. Denominador que solemos encontrar en discursos políticos acusando que sus acciones son, en cierto sentido, un combate contra el mal del mundo, lo que el *Realpolitik* se niega a reconocer como parte de su cosmovisión, pues para ello esta teoría propone el equilibrio de poder como un mecanismo de paz.

- Asume una autonomía en los estudios de la política internacional, pues busca distinguir los factores que modifican las capacidades de una nación, mientras que por otro lado, “*apoya en una concepción pluralista de la naturaleza humana*”³², pues un humano meramente político carecería de límites morales, necesarios para la convivencia en sociedad.

Si bien estos puntos son un tanto ambiguos, en tanto que se asume que a lo grosso pueden interpretarse las características multifactoriales y multidimensionales de las relaciones internacionales, también representan un avance sumamente significativo para explicar dicha dinámica internacional, a partir de una realidad empírica y pragmática, es decir, desde el raciocinio. Con ello, Morgenthau configuró la seguridad en relación a los intereses de cada Estado, ejercidos a través del poder nacional, pues para el autor, todos los instrumentos característicos de este poder, son las causales de la seguridad nacional:

El poder nacional es el dominio de una nación sobre los imaginarios y las acciones de otras naciones y encuentra su fundamento tanto en elementos tangibles como intangibles. Los primeros son la geografía; los recursos naturales (alimentos y materias primas, en especial el petróleo); la capacidad industrial; el apresto militar en términos de tecnología, liderazgo, cantidad y calidad de las fuerzas armadas; y la población. Los segundos son el carácter nacional, la moral nacional y la calidad de la diplomacia y del gobierno.³³

Morgenthau entendía al nacionalismo como la respuesta a la disyuntiva del poder nacional referido a través de una estrategia que persiga intereses personales, pues para él, su fuerza ideológica es suficiente para hacer frente a deseos particulares de los gobernantes, dando paso a una estrategia que se refleje en los intereses nacionales, como preceptos comunes máximos de dicha organización social, desde donde hace una clara diferencia entre la política interna y la política internacional.

Se puede concluir con el análisis de este gran teórico del Realismo con una cita en referencia que hace Ester Barbe: “*El pesimismo antropológico del autor se convierte de*

³² *Ídem.*

³³ Acotación referida en: Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores. Por Sánchez David, Rubén. Artículo de la *Revista Desafíos*, vol. 15, julio-diciembre 2006, Bogotá.

hecho en la auténtica premisa de su pensamiento.”³⁴ La naturaleza humana que define bajo términos de dominio Morgenthau, sumándose a otros grandes pensadores como Hobbes o Maquiavelo, es la visión caótica y anárquica a través de la cual identifica las interacciones del dinámico sistema internacional.

Al análisis práctico y objetivo de la seguridad nacional de los autores realistas hasta ahora, le hacía falta un factor fundamental que hace vulnerable a la teoría; la economía. Robert Gilpin³⁵, acérrimo también del Realismo, observó esta particularidad:

[...] el nacionalismo económico se sustenta en la idea de que la riqueza es absolutamente indispensable para el mantenimiento, expansión y demostración del poder, y viceversa: si un Estado no es suficientemente poderoso es posible que no pueda asegurar su acceso constante a recursos financieros y comerciales en el sistema internacional.³⁶

Su aportación a la teoría realista fue la interacción de los recursos económicos y el sistema financiero, dentro de la estrategia nacional; situando en la misma valoración al poder y la riqueza junto a la política exterior. Esta es una de las contribuciones más importantes para entender la seguridad nacional, bajo una perspectiva más amplia que la defensa militar.

1.2.2 LIBERALISMO

El debate entre el realismo y liberalismo se vio enfrentado tras la Segunda Guerra Mundial, pues la exhibición de claras violaciones a los derechos humanos durante el periodo de ambas guerras mundiales, moldearon el escenario para establecer un consenso sobre la necesidad de regular a nivel internacional estos delitos³⁷, así como de establecer pautas para evitar que la incertidumbre desenlace estos hechos en otra gran guerra, por lo que las opciones teóricas con las que se contaban al momento eran dos:

- La primera, como se explicó acogía los esquemas tradicionales del equilibrio del poder, a modo de disuadir a cualquier Estado de pretender la hegemonía del

³⁴ Barbe, Esther (1987) “El papel del realismo en las relaciones internacionales” (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). Ed. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n.57. p. 160.

³⁵ Erudito de Economía Política Internacional y profesor emérito de Política y Asuntos Internacionales en la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton. Gilpin se especializa en economía política y relaciones internacionales, especialmente el efecto de las corporaciones multinacionales en la autonomía estatal.

³⁶ Gilpin, Robert (1987) *The political economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey. pp. 31-34.

³⁷ Es posible enmarcar estos avances en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuatro convenios de Ginebra y sus protocolos, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, entre otros impulsados a partir del sustento de la teoría democrática liberal.

sistema, basándose en un sistema de represiones mutuas, con estrategias de intimidación. Calificando la naturaleza humana, y por tanto la naturaleza social, de egoísta, primando sus intereses sobre los demás.

- Mientras que la segunda, busca establecer normas internacionales que garanticen la prosperidad de las relaciones entre Estados, evocando la seguridad colectiva desde la cual todos los miembros de la comunidad se dispongan a velar el cumplimiento del Derecho internacional, a modo de crear una asociación de naciones desde la cual todos se protejan entre sí.

La teoría liberal acusaba al realismo de no resolver el conflicto y no solo eso, sino de agravarlo con la inestabilidad del equilibrio de poder que ostentaba. Por lo que la propuesta de esta escuela fue el diseño de legislación enmarcada en el Derecho Internacional, (teniendo como referencia en la práctica política, los catorce puntos de Woodrow Wilson³⁸, y la consecuente instauración de la Sociedad de Naciones).

Su enfoque de la naturaleza humana cambia completamente a lo presentado con el realismo, pues asumen que las acciones de la sociedad son sujetas a cambio encaminándose a la mejoría; compartiendo valores universales. Según Raymond Aron:

[...] en tanto que la humanidad no haya llevado a cabo su unificación en un Estado universal, subsistirá una diferencia esencial entre la política interior y la política extranjera. Aquélla tiende a reservar el monopolio de la violencia a los detentadores de la autoridad legítima, mientras que ésta acepta la pluralidad de centros de las fuerzas armadas.³⁹

La colectividad en el liberalismo (desde el idealismo filosófico), es una de sus características fundamentales, persiguen la integración por encima de los intereses individuales, representados por cada nación.

Estos teóricos, otorgan de un peso particular al establecimiento de gobiernos democráticos liberales, pues consideran que el régimen político afecta drásticamente las medidas de política exterior, clasificando las interacciones con gobiernos de países no democráticos, sumamente diferentes a los primeros.

Esta misma disposición democrática, se considera un modelo que se puede expandir al escenario internacional, a modo de establecer una plataforma democrática. Para los

³⁸ Fueron una serie de propuestas realizadas el 8 de enero de 1918 por el presidente estadounidense Woodrow Wilson para crear unos nuevos objetivos bélicos defendibles moralmente para la Triple Entente, que pudiesen servir de base para negociaciones de paz con los Imperios Centrales.

³⁹ Aron, Raymond (1985) *Paz y guerra entre las naciones*. Editorial Alianza, Madrid. p. 31.

liberales, si los países son democráticos, la normativa interna estimulará la evolución de las relaciones internacionales hacia la creación de estructuras supranacionales. Sin profundizar demasiado en el tema, referimos que esta teoría se consagró en occidente como doctrina en la seguridad internacional, tras la Segunda Guerra Mundial, la fundación de la Organización de Naciones Unidas⁴⁰; su objetivo queda asentado en el artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas.

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

- 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 a quebrantamientos de la paz;
- 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 otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
- 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; y
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.⁴¹

Asumiendo así una primera fase para la seguridad colectiva, misma que Kant disponía en su análisis: Paz perpetua, por medio de la instauración de un orden supranacional, (evitaremos ahondar en el tema del dilema de la capacidad de emisión de sentencias y revisión de su cumplimiento desde una organización internacional por encima de la soberanía de las naciones, para no perder nuestro objeto de estudio).

Una de las características fundamentales de su aportación es ampliar las interacciones del sistema, con otros actores además de los Estados-nación, pues asume existen otros como individuos y organizaciones que por el impacto que logran en la sociedad, deben ser considerados coautores de la realidad internacional, pues en ocasiones logran, inclusive, obtener un poder mayor que el de naciones pequeñas.

⁴⁰ No incluimos en la misma condición a la Sociedad de Naciones, por ser un experimento previo que no obtuvo ningún logro desde su constitución hasta la muestra de su incapacidad para detener el siguiente conflicto bélico: la Segunda Guerra Mundial.

⁴¹ Carta de las Naciones Unidas. Consultado en la página oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

Nuevamente esta respuesta es diseñada para hacer frente a una amenaza bélica, agregando al tablero la cooperación internacional como nuevo factor, así como la incorporación de nuevos actores, reconociendo la importancia del sector económico para la seguridad internacional, pero olvidando otros tópicos también relacionados, es por eso que vamos a proseguir con el rediseño de la proposición de seguridad nacional, continuando con el análisis de la siguiente teoría.

1.2.3 NEORREALISMO

Finalmente al principio de los años setenta, el escenario internacional entra en una nueva distensión, con la crisis del petróleo y la caída del sistema económico de Bretton Woods que ubicaba a Estados Unidos de América en posición hegemónica dentro del sistema financiero-comercial (por lo menos en occidente), a la par sus relaciones político-diplomáticas se distanciaban cada vez más con la URSS, durante el periodo conocido como Guerra Fría. La tensión cuestionó la efectividad del costo-beneficio frente al desproporcional aumento del desarrollo armamentista, particularmente con los alcances de las armas nucleares, la crisis más significativa de dicho proceso, hizo tambalear el *status quo*, con el conflicto de los misiles en Cuba.

Con la aparición del término de Destrucción Masiva Asegurada se pudo establecer un marco teórico que favoreció la cooperación de las superpotencias en el control del armamento nuclear. No obstante, la aparición del principio de la Disuasión Extendida según el cual tanto EEUU y la URSS llevaron más allá de sus fronteras el problema de seguridad interior, al considerar un ataque a los aliados como una afrenta propia, significó un escollo en el proceso de colaboración entre estos Estados.⁴²

El problema del rigor de los conceptos del Realismo clásico, el Neorrealismo los busca erradicar, reformulando los mismos, a partir del entendimiento de los límites de la política mundial, siendo así que reconoce las relaciones internacionales bajo un esquema sistémico.

Esta nueva perspectiva de la teoría clásica, permitió la evolución del concepto de seguridad nacional, identificando nuevas aristas derivadas de los cambios en el escenario internacional, como lo veremos a continuación.

⁴² Sisco Marcano, Claudia y Chacón Maldonado, Oláguer. (2004) "Barry Buzan y la teoría de los complejos de la seguridad". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, núm.25, p.129.

1.2.3.1 DILEMA DE LA SEGURIDAD

Robert Jervis⁴³ identificó el dilema de la seguridad, en el cual un actor tratando de mejorar su seguridad, adopta medidas que sin pretenderlo son consideradas como amenazantes por otro actor que, al reaccionar, perjudica la seguridad del primero. Como ejemplo tenemos el potencial de una guerra nuclear, en donde para que una nación pueda aumentar su seguridad recurrirá a la mejora tecnológica en su fuerza militar, aumentando su capacidad de reacción nuclear para la guerra. Tras esas medidas, otra nación podrá ver dicho incremento en poder militar como una amenaza a su seguridad y buscará incrementar también su fuerza militar, repitiendo esta acción, e incrementando cada vez más la inestabilidad de la seguridad internacional indefinidamente.

Es por ello que partiendo de la idea de que las naciones comparten valores comunes, propuso desde la cooperación, el diseño de un régimen de seguridad internacional, dentro de un espacio regulado donde las potencias establezcan una mejor comunicación, que les permita resolver con mayor facilidad cualquier conflicto. La intención del autor es demostrar que el recurso último debe ser la guerra, por ser la estrategia de política exterior más costosa para todas las partes:

Si los Estados piensan que construir armas es positivo (con el fin de sostener la industria doméstica) no habrá ningún incentivo para cooperar en el mantenimiento de un gasto bajo en armamento. Si los Estados piensan que la obtención de armas y las políticas de seguridad pueden ser diseñadas cuidadosamente de manera que no hay oportunidad para el desarrollo de guerras innecesarias, entonces desaparece una razón central para evitar políticas individuales. Si no se cree que la hostilidad en el campo de la seguridad genera hostilidad en los asuntos económicos o si la falta de cooperación en esa esfera no es vista como costosa, entonces no habrá incentivo para la cooperación.⁴⁴

Jervis al considerar que el realismo respaldaba los privilegios de las grandes potencias, entendió que era necesario contemplar también a los países en desarrollo bajo la misma teoría pues tanto el poder como la debilidad de cualquier Estado, puede ser motivo detonante de conflictos: "*grandes peligros surgen si el agresor está convencido de que los poderes del Estado son débiles en su capacidad de resolución*"⁴⁵. Es así que según el autor, evidenciar las capacidades de un Estado, permea en su política exterior, a tal grado,

⁴³ Científico social y experto en Política Internacional, actualmente es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Columbia, de la que es miembro desde 1980.

⁴⁴ Jervis, Robert (1999) "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: understanding the debate". *Revista International Security*, vol. 24, núm. 1. p. 46.

⁴⁵ Jervis, Robert (1976) *La percepción y la percepción errónea en R. Política Internacional*, Princeton University Press, New Jersey. p.63.

que es ineludible rediseñar estrategias tácticas que eleven su capacidad de persuasión, para compensar sus limitantes en el poder duro, adelantándose a las acciones que provengan de la estructura del sistema internacional.

Se ha citado continuamente el concepto de la estructura del sistema internacional, sin haber mencionado aún, al autor que lo crea; Kenneth Waltz⁴⁶, con su intención de ampliar y readaptar los principios originales del realismo, delineó un análisis estructural, tan logrado, que posteriormente sería aprovechado el concepto en el nombre de esta nueva teoría: Realismo estructural, o Realismo de tercera imagen de Waltz.

En esta nueva postura que parte del *Realpolitik*, asume una clara diferencia entre la naturaleza humana (que el realismo reconoce egoísta) y las relaciones internacionales, traspolando en estas últimas la anárquica como condición de la política mundial, pues cada Estado perseguirá sus objetivos nacionales a toda costa, reconociendo el uso de la fuerza para llevar a cabo sus propósitos.

Cada Estado busca sus propios intereses, se definen como se definan, de la forma que considera mejor. La fuerza es un medio para lograr los fines externos de los Estados porque no existe ningún proceso coherente y confiable para conciliar los conflictos de intereses que inevitablemente surgen entre unidades similares en condiciones de anarquía.⁴⁷

Esta cosmovisión de las relaciones internacionales, reconoce la interacción de sistemas y subsistemas para el equilibrio del poder, donde los actos de las unidades son fundamentales para el entender el cambio en el sistema en su conjunto, y así poder predecir el impacto que tendrán las acciones individuales para el mismo.

Un buen ejemplo de una teoría sistémica tal es la teoría micro económica en su forma estándar. Plantea la existencia de firmas empresarias con funciones de utilidad dadas (tales como llevar al máximo los beneficios) e intenta explicar su comportamiento sobre la base de factores ambientales tales como la competitividad de los mercados.⁴⁸

En materia de seguridad nacional, agregó que dicho proyecto debía ser congruente con su ubicación en el sistema internacional, siendo que la estrategia de seguridad nacional no había perdido vigencia, como sus detractores lo señalaban bajo la premisa de la

⁴⁶ Político estadounidense (1924-2013). Uno de los más prominentes académicos de las relaciones internacionales, fundador del neorealismo, o realismo estructural.

⁴⁷ Waltz, Kenneth N. (1959) *Man, the state and war*. Columbia University Press, Nueva York. En: Keohane, Robert (1983) *Theory of World Politics: Structural realism and beyond*. Ed. Political Science, Washington D.C. p. 65 y 66.

⁴⁸ *Ídem*.

interconectividad en la globalización. Waltz posteriormente, incluso afirmó que existe una interdependencia mutua entre las unidades del sistema, lo cual fija su posición dentro del mismo, sin que eso demeritara el carácter primario de la estrategia de seguridad nacional.

Una crítica a esta propuesta de Waltz, se muestra con Mohammed Ayoob⁴⁹, quien creó la teoría del Realismo subalterno, para incorporar la idea de amenaza doméstica en la doctrina de seguridad nacional⁵⁰, para lo cual era necesario fortalecer las instituciones del Estado. Particularmente su estudio se concentra en el Tercer Mundo, con los países en vías de desarrollo, por considerar que el neorrealismo no les daba cabida en su análisis. La desigualdad de amenazas entre los países desarrollados y los subdesarrollados, constituyen para este autor, la base de dicha discrepancia en la teorización de las relaciones internacionales.

A pesar de que en esta teoría ya se distinguen las relaciones que son base del enfoque sistémico para la cosmovisión de la seguridad desde las relaciones internacionales, es necesario continuar con la evolución del Realismo estructural, mismo del que parten los creadores del Neoliberalismo y que es fundamental para llegar al Constructivismo como es expuesto a continuación.

1.2.4 NEOLIBERALISMO

La más importante crítica al realismo estructural la encontramos en el trabajo de Robert Keohane⁵¹ y Joseph Nye⁵², en su análisis *Power and Interdependence* publicada en 1977, desde la cual se fundamenta la teoría Neoliberal.

Ambos autores comenzaron su análisis del sistema internacional desde el Realismo, como posteriormente lo menciona Keohane:

Como he escrito sobre el tema del Realismo en el pasado, le debo al lector una explicación de dónde pienso que mi enfoque ha cambiado y dónde simplemente estoy reafirmando, de forma diferente, opiniones que he expresado antes. Este capítulo trata más sistemáticamente y con más simpatía del Realismo de lo que lo

⁴⁹ Teórico de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de Michigan, creador de la teoría del Realismo subalterno.

⁵⁰ Ayoob, Mohammed (1983) "*Security en the Third World: The Worm about to Turn*". Ed. International Affairs (Royal Institute of International Affairs), vol. 60, num. 1, p. 49.

⁵¹ Politólogo estadounidense y actual profesor en la *Woodrow Wilson School* de la Universidad de Princeton.

⁵² Geopolitólogo y profesor estadounidense en la *'Kennedy School of Government'* de la Universidad de Harvard, donde anteriormente se había desempeñado como decano. También se desempeña como miembro de la coalición de orientación para el 'Proyecto de Reforma de la Seguridad Nacional'. Más recientemente, fue pionero en la teoría del "*soft power*" (poder blando).

hacía mi libro anterior. Sin embargo, su planteo fundamentales coherente con el de *Power and Interdependence*. En ese libro, Nye y yo descansábamos en la teoría Realista como base para nuestros modelos estructurales del cambio en el régimen internacional. Considerábamos nuestros modelos estructurales como intentos por mejorar la capacidad del análisis Realista o Neorrealista para dar cuenta del cambio en el régimen internacional: nos veíamos como adaptadores del Realismo e intentábamos ir más allá de él, más que rechazarlo.⁵³

Sin embargo, la conclusión de estos autores fue que “*el realismo es particularmente débil para explicar el cambio, sobre todo cuando los orígenes de este cambio se encuentran en la economía política mundial o en la estructura interna de los Estados*”.⁵⁴

Debido a esto desarrollaron la teoría de la interdependencia compleja que se centra en los procesos de globalización, desde la que asumen que el modelo clásico del poder, con los Estados como actores primarios, ya no es suficiente para explicar la realidad.

Esta nueva teoría asume que existen otros actores que no han sido considerados dentro del sistema con la influencia que poseen, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), o las estructuras industriales (transnacionales) que se encuentran inmersas en los procesos de política exterior de los Estados, y cuyas relaciones se realizan en diversos canales: nacionales, transnacionales y transgubernamentales.

La interdependencia compleja explica la globalización como muestra de que las relaciones internacionales están evolucionando hacia la integración en estructuras supranacionales, como ejemplo de ello, el éxito de instituciones como el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo y el Tribunal de La Haya, así como otras formas de organización política interregional, como la Unión Europea, y estos son los estándares a los que deben aspirar las relaciones internacionales, reduciendo cada vez más las facultades de los Estados.

Para explicar la importancia de las estructuras y dimensiones no contempladas en los análisis internacionales, Nye planteó el término *soft power*, como herramienta de influencia, a partir de la persuasión, que logra imponer los intereses de un actor del sistema sobre los demás, por medio de estrategias diplomáticas y de propaganda ideológica.

Un aspecto importante del poder es la capacidad para estructurar una situación de manera que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses con los de la nación estructurante. Este poder tiende a surgir de la atracción cultural e

⁵³ Keohane, Robert (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. p. 59.

⁵⁴ Keohane, Robert (1983) *Theory of World Politics: Structural realism and beyond*. Ed. Political Science, Washington D.C. p. 504.

ideológica y también de los reglamentos e instituciones de regímenes tradicionales.⁵⁵

En contraste con el *hard power* (poder duro), y su forma de ejercer el poder desde la imposición y el sometimiento, particularmente con la fuerza militar. Sin embargo, Nye no desprecia las capacidades del *hard power*, más bien, asume que el equilibrio de ambos permiten integrar el *smart power* (poder inteligente), es decir, la implementación de un óptimo sistema diplomático de defensa y seguridad.

Existe gran variedad de recursos básicos que pueden convertir el poder blando en estrategias hábiles. Los recursos básicos incluyen la cultura, los valores, las políticas legítimas, un modelo nacional positivo, la diplomacia pública, una economía exitosa y un aparato militar competente.⁵⁶

Este concepto de poder suave reivindica nuestra conceptualización de amenaza, e impacta directamente en la estrategia de seguridad nacional, por lo que será retomado más adelante en nuestro análisis.

Esta teoría demostró que la estructura del sistema internacional, identificado previamente por el neorrealismo, le falta la correlación entre los actores que no puede estar resumida al Estado como único actor ponderante, así como su gran aporte del concepto de *smart power*, relacionado con el diseño e implementación de la política exterior.

1.2.5 CONSTRUCTIVISMO Y ESCUELA DE COPENHAGUE

El auge de esta cosmovisión integral del concepto, se fortaleció junto con las instituciones del Estado, y el posicionamiento de nuevas organizaciones supranacionales en el sistema internacional y continuó su evolución en una nueva corriente, donde la seguridad tiene particular relación con el objeto a la cual se asocia.

El constructivismo asume que las identidades estatales determinan la posición de cada nación en el sistema internacional, impactando directamente en los intereses de cada actor, sin embargo, estas identidades al igual que los procesos sociales, se encuentran en continuo cambio, por lo que dependen directamente del contexto histórico, cultural, político y social. Así mismo considera que por medio de la identidad nacional, es posible crear esquemas de seguridad colectiva, a diferencia del neorrealismo.

⁵⁵ Nye, Joseph S. (2011) *The future of power*. Ed. PublicAffairs, New York. pp. 82-93.

⁵⁶ *Idem*.

La Escuela de Copenhague⁵⁷ identificó la necesidad de ampliar en la agenda de la seguridad e incorporó al análisis, el concepto de securitización⁵⁸, definiéndolo como el interés de las naciones desde su seguridad. Sin embargo, no asume un interés nacional estático, así como tampoco considera que el sistema internacional sea una realidad ya predeterminada, por el contrario, considera existe una continuidad en los procesos de ambos, en una interconexión de las relaciones y posiciones de los actores con la securitización.

El analista de la Escuela de Copenhague, Barry Buzan⁵⁹, define así la seguridad nacional:

[...] ésta consiste en librarse de las amenazas y ser capaz –sean los Estados o las sociedades– de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles.⁶⁰

Confirmando así, que los problemas de la seguridad no pueden ser clasificados bajo una sola perspectiva general de defensa.

Este concepto se identifica directamente *“como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político.”*⁶¹ Por lo que se deben realizar medidas de respuesta inmediata, como son: el estado de excepción, cierre de fronteras o mayor rigor en las políticas de migración, y en otros casos inclusive la guerra. Continúa *“una securitización exitosa tiene tres componentes (o pasos): amenazas existenciales, acción urgente, y efectos en las relaciones interunidades al quebrantar las reglas”*⁶². Esta distinción es importante, pues securitizar, es contemplado como una medida extraordinaria, cuando una amenaza es inminente. Esta es su clasificación:

- Objetivo: cuando se distingue una amenaza real.
- Subjetivo: cuando hay la percepción de amenaza.
- Intersubjetivo: cuando la percepción de la amenaza es colectiva.

⁵⁷ Se refiere a una serie de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la seguridad europea.

⁵⁸ Huysmans, J. (1998) *“Revisiting Copenhagen: Or, on the creative development of a security studies agenda in Europe”*. *European journal of international relations*, núm. 4. p. 498.

⁵⁹ Teórico de Relaciones Internacionales, profesor emérito de la Universidad *London School of Economics*, profesor honorario de la Universidad de Copenhague y de la Universidad de Jilin. Desarrolló la teoría de la seguridad regional compleja, es junto con Ole Wæver. Figura central de la Escuela de Copenhague.

⁶⁰ Buzan, Barry; Wæver, Ole y Wilde, Jaap de (1998) *Security A New Framework for Analysis*. Ed. Lynne Rienner, Londres p. 24.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

Es claro que esta propuesta de la seguridad nacional rompe con la ideología tradicional, al grado que existe una incapacidad para clasificar a Buzan bajo alguna teoría. En palabras de Celestino del Arenal:

[...] es un autor difícilmente clasificable, pues ha transitado desde un planteamiento inicialmente realista (...) hacia una variación del constructivismo centrada en la seguridad (...) en la que se presenta el concepto de “securitización”, referencia fundamental de la llamada Escuela de Copenhague, para más recientemente criticar el etnocentrismo dominante en la teoría de las relaciones internacionales.⁶³

Sin embargo, a modo de ahondar en el tema de seguridad y por ser claro referente de esta corriente, lo identificamos para este análisis bajo la Escuela de Copenhague.

Para este autor, es necesario prever el nuevo rol de poder que ganan los Estados con el avance de las tecnologías en el ámbito militar, por considerar que el uso de estas herramientas, crea más problemas de los que resuelve, pues visto de ese modo, la seguridad de los Estados depende proporcionalmente del incremento de la inseguridad en el Sistema Internacional, como lo vimos con el dilema de la Seguridad en el Realismo estructural.

La Escuela de Copenhague elige otras formas de solución bajo el esquema de *soft power*, como la disuasión a través de tácticas de alianzas estratégicas que desalienten a los demás de cualquier intento de ataque, por temor a los daños que podrían sufrir a consecuencia de sus acciones en contra de alguna nación. Plantean la integración de tres conceptos a la doctrina de seguridad: desarme, control de armamento y defensa no ofensiva, todos ellos encaminados a reducir el potencial destructivo de los Estados por medio de la voluntad de los mismos.

Convergen en un análisis medurado de los factores que inciden en la seguridad, para realizar su clasificación en cinco áreas:

- I. La seguridad militar, cuyo objetivo es proteger la integridad territorial del estado.
- II. La seguridad medioambiental, en donde mantener los ecosistemas, solucionar los problemas energéticos y mantener los recursos naturales necesarios para la existencia humana son su principal meta.
- III. La seguridad económica, encargada de mantener la estabilidad del país, para asegurar la existencia de recursos necesarios, condiciones de igualdad e

⁶³ Del Arenal, Celestino (2014) *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Ed. Tecnos, Madrid. p. 216.

independencia de los mercados, así como evitar posibles crisis que influyan en el desarrollo del Estado.

- IV. La seguridad social, por su parte abarca la idea de preservar y engrandecer la identidad del colectivo con su nación, incluyendo cultura, tradición e idioma.
- V. Por último, la seguridad política, que hace referencia a la estructura, procesos e instituciones políticas, que otorgan legitimidad a los estados.⁶⁴

Factores como el medio ambiente, o el ámbito social que eran considerados anteriormente de poca importancia, se convirtieron prioritarios en la evolución de las características multifactoriales de la seguridad. El coautor de este análisis, Wæver, argumenta que el no incluir los tres nuevos sectores en la agenda y confinar la seguridad al sector militar, crearía una paradoja, pues habrá situaciones en las que los temas no securitizados (social, ambiental y económico) serán más urgentes, que los mismos temas de seguridad político-militares.

Así mismo, distinguen las características multidimensionales de la seguridad por lo que proponen desagregarlos en 5 niveles de análisis:

- I. El sistema internacional, nivel global.
- II. Subsistemas, donde existen relaciones de interdependencia directa, pueden ser regionales, pero no es una determinante. En este nivel es donde el autor hace mayor hincapié.
- III. Unidades, refiriéndose particularmente a los actores como Estados, u organismos internacionales.
- IV. Subunidades, grupos dentro de la unidad, pero que cuentan con la capacidad de incidir en las decisiones.
- V. Los individuos, que tienen la capacidad de incidir en el sistema por si mismos, sin la necesidad de representación de un nivel superior. Un ejemplo claro son los líderes de opinión.

Para esta teoría, la seguridad de cada Estado dependerá del esfuerzo por conservar sus intereses nacionales en la estrategia de su agenda, definidos estos a partir de su identidad nacional, así como la continua búsqueda de tácticas para incrementar su cooperación con otros actores, *“la seguridad de cada Estado dependerá de ahondar los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación”*⁶⁵ lo que a su vez, regulará su comportamiento de manera positiva en la conservación del status quo.

⁶⁴ Buzan, Barry; Wæver, Ole y Wilde, Jaap de, *op. cit.*, p.26.

⁶⁵ Wendt, A. (1992) *Anarchy is what State make of it. The social construction of powers politics. International Organization*, p. 391.

Por lo tanto, el objetivo central previo a abordar el tema de la seguridad nacional, consiste en determinar la referencia del mismo concepto, esto es, el objeto al que se le precisa la seguridad, lo cual será determinado por medio de sus intereses e identidad particular. “Se hace indispensable decir qué es lo que designamos cuando invocamos a la seguridad y a qué cosa hace mención.”⁶⁶

Es por ello que en materia de seguridad cada unidad deberá evaluar bajo su perspectiva cuáles son sus posibles amenazas. Como lo mencionan estos teóricos, con excepción de la guerra, es difícil calificar un problema de seguridad generalizado para cualquier nación. Sin embargo, no se refiere a que la seguridad sea un tema circundante únicamente al Estado, sino que debe de considerarse en todo momento el entorno multidimensional y multifactorial: “En cualquier caso, no es útil, ni política, ni analíticamente tratar de definir ‘seguridad real’ aparte del mundo de la política...”⁶⁷

Por último, el constructivismo, reconoce que para garantizar la seguridad del individuo, será necesario contar con estabilidad institucional. Pues una vez que los valores de una nación sean institucionalizados, tendrán una percepción mas amplia de las amenazas, y los riesgos, regulando mediante estrategias de prevención y así tratar todas las dimensiones de la seguridad nacional que considere pertinentes.

Se concluye así este apartado con una clasificación de seguridad nacional que despeja los pilares de la seguridad nacional, de la mano del mexicano José Luis Piñeyro⁶⁸:

Resulta pertinente apuntar que son cuatro los conceptos centrales que circundan al de seguridad nacional:

- El poder nacional y su forma de composición.
- La secuencia progresiva de las aspiraciones, los intereses y los objetivos nacionales, que van de lo más general a lo particular.
- Los retos o amenazas reales y potenciales, internos y externos a dicha seguridad.
- El uso del poder nacional por parte de una sociedad y un Estado determinados, articulados a través de un gobierno nacional y dentro de un entorno internacional cambiante, complejo, inestable e impredecible.⁶⁹

⁶⁶ Orozco, G. (2006) “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”. *Revista de las Fuerzas Armadas y Sociedad*. p. 145.

⁶⁷ Buzan, Barry; Wæver, Ole y Wilde, Jaap de, *op. cit.*, p.31.

⁶⁸ Experto en Defensa y Seguridad Nacional (1948-2014). Docente e investigador mexicano. Fue Premio Nacional de Periodismo 2004 en Artículo de Fondo.

⁶⁹ Referencia del libro colectivo de Valdés José Luis y Valadés, Diego (coords.) (2002) *Globalidad y conflicto: Estados Unidos después de la crisis de septiembre*. Ed. UNAM, México. Encontrada en: Piñeyro, José Luis (2006). *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o proyecto?*, Ed. Pomares, México.

1.3 CONVERGENCIA HACIA UN ENFOQUE SISTÉMICO

A partir del conocimiento de las perspectivas filosóficas y las distintas teorías de RRII, se mostrará en este apartado a modo de conclusión del capítulo, una postura integral del enfoque sistémico en la seguridad nacional.

Retomando lo observado hasta ahora, se puede inferir que tanto para el realismo como para el neorrealismo, su objeto de estudio está reflejado en la integridad soberana de un Estado (desde la seguridad territorial), proyectando su poder a partir de su posición en el sistema en el cual, el orden está subordinado a su configuración. Esto debido a que en ambas teorías el único actor de la política internacional debe ser el Estado, ya que las instituciones internacionales, son consideradas como instrumentos de los intereses de los mismos Estados.

Por otro lado el liberalismo y la teoría de interdependencia compleja, conciben la necesidad de integrar las instituciones y otros actores como las ONGs, así como una ponderación en los términos económicos, que impactan directamente en lo político, idealizando un régimen supranacional que regule las relaciones de poder entre los Estados, evocando intereses humanos por encima de intereses nacionales. Sin embargo, el tema de estudio al referirse directamente a la seguridad nacional, no se relaciona directamente con estas teorías, a pesar de ello, consideramos que en la evolución del concepto así como términos que surgen derivados de su análisis (como *soft power*), son fundamentales para cualquier análisis de seguridad nacional.

Mientras que en el constructivismo encontramos variables de orden sistémico, parecidas al realismo estructural, pero que identifican los procesos multifactoriales como la teoría de la interdependencia compleja, agregando particularmente las consideraciones multidimensionales en el análisis de Barry Buzan. La manera en que esta teoría prioriza la identidad nacional, es el motivo que consideramos justifica nuestra perspectiva de la seguridad nacional como una estrategia primaria.

Claramente, las teorías que incorporamos en este análisis no son las únicas⁷⁰, pero tras una investigación pertinente decidimos no incluir otras, así como evitar profundizar en características que atienden a un análisis global⁷¹ de la realidad internacional, por no ser parte del objeto de estudio de este trabajo.

⁷⁰ Autores como Kaplan, Braillard, Haas, Hoffman, Roscecrance, Rosenau, entre otros grandes teóricos del enfoque sistémico estructural, el equilibrio de poder y behaviorismo; entre otros análisis y teorías fueron revisados, pero finalmente se decidió no incluirlos en este estudio, por considerar desviarían nuestras líneas de investigación.

⁷¹ Como la defensa colectiva, o seguridad internacional. Sin embargo, más adelante se expondrá el significado de la mayoría de variantes que han surgido de la Seguridad en RRII.

En un sistema altamente interdependiente sumergido en procesos de globalización, no es útil observar nuestro entorno con una visión reducida del poder por el poder, pues los actores, al igual que el sistema mismo, son elementos de continuo cambio, siendo así, que la objetividad de cualquier análisis de la seguridad nacional en las relaciones internacionales, deberá incluir una visión multidimensional y multifactorial del entramado político, económico, militar, social, ambiental, e inclusive cultural como ocurre en algunas prácticas de *soft power*.

En las últimas décadas han surgido con mayor relevancia actores transnacionales que fracturan el *status quo*, e impactan directamente en las agendas de seguridad nacional e internacional, siendo señalados el terrorismo o el narcotráfico, organizaciones que por medio de delitos como el lavado de dinero impactan en las esferas políticas del sistema, alterando el orden y vulnerando las capacidades de las naciones. La incorporación de estos tópicos relacionados con la seguridad nacional, deben converger dentro de un análisis que dote de herramientas para la construcción de una estrategia óptima a cualquier nación, distinguidos a partir de su posición en el sistema internacional, reconociendo sus amenazas, riesgos y vulnerabilidades.

Esta investigación postula la necesidad de redefinir la conceptualización de seguridad nacional tradicional hacia un enfoque sistémico, por considerar que otorga herramientas de análisis fundamentales a las relaciones internacionales y particularmente a los Estados, permitiendo interpretar disposiciones, avances y nuevos sucesos, ocupando el análisis para promover políticas más cercanas a la realidad multidimensional y por lo tanto más eficientes. Las acciones destinadas a través de este proceso de reconceptualización están en caminadas a fortalecer las instituciones y directrices gubernamentales para afrontar las raíces de la inseguridad.

Para ello se propone una estrategia diseñada mayormente de manera preventiva con una actuación amplia y temprana, a modo de reducir la magnitud de las amenazas, dicha estrategia debe asumir la seguridad como la libertad de temor o peligro, para reconocer la amplia gama de factores como la seguridad ambiental, alimenticia, económica, entre otras, así como las dimensiones en las que se desempeña, la interrelación con los demás actores del sistema y los sectores involucrados para su implementación.

En ese mismo sentido hablar de un enfoque sistémico, es referir un análisis integral que comprenda la interconexión de cada subsistema, teniendo en cuenta que los conflictos pueden potenciarse entre sí, por lo que es necesario implementar diversas acciones en varios frentes al mismo tiempo para garantizar los resultados. Así como responder a los factores estructurales y condiciones de vulnerabilidad para poder diseñar políticas de prevención, en conjunto con las políticas de atención al conflicto.

El seguimiento a estas políticas debe medir el impacto de los factores detonantes de inseguridad y las acciones implementadas, para encontrar prácticas más eficientes, para lo que será necesario contar con la coordinación de las instituciones, recursos y capacidades del Estado, así como apoyo de los sistemas de inteligencia.

Para garantizar y legitimar el Estado de Derecho, las capacidades institucionales y el marco legal del Estado es necesario priorizar la transparencia de los procesos de justicia, haciendo frente a la impunidad y la corrupción, dotando de certeza en todo momento de los derechos humanos, políticos y de la libertad misma.

1.3.1 PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Como se ha visto hasta ahora, la evolución del concepto de seguridad nacional ha caminado desde el objetivo de preservación de una nación frente al ataque o continua amenaza de guerra, con el Realismo, pasando por la cooperación del sistema internacional para crear instituciones que regulen las interacciones entre Estados, con el Liberalismo, hasta la visión integral que amplía la gama de tópicos de la seguridad nacional, diseñado con la Escuela de Copenhague.

En estas teorías se comparte la composición de un sistema internacional complejo y cambiante, sin embargo, no es hasta la visión integral de la seguridad nacional del constructivismo, donde se observó la distinción de niveles de análisis, integración o relación, aplicados en la variedad de dimensiones como son: local, nacional, regional e internacional, entre otros.

Este es un factor esencial para comprender la seguridad nacional desde un enfoque sistémico, pues permite distinguir la magnitud de las políticas interior y exterior de un Estado en relación al sistema internacional. Donde la agenda internacional es nutrida por el amplio espectro de necesidades globales y agendas nacionales, priorizando las que tienen mayor reconocimiento o poder.

Las políticas destinadas a la seguridad nacional no deben ser tomadas arbitrariamente por el gobierno de un Estado, pues estos procesos interrelacionados son cambiantes, condicionados por la sostenibilidad y equidad de las políticas locales que repercuten en la toma de decisiones, de uno u otro modo. Para ello conviene apoyarse del estudio de las relaciones internacionales que cuentan con un aparato analítico y sinóptico transdisciplinario que se construye a partir de otras ciencias y disciplinas necesarias para el estudio integral de la realidad internacional.

Como ejemplo se puede recurrir al avance ideológico en occidente de la democracia y la consecuente ponderación de los DDHH. Ambos encaminan las acciones de la agenda internacional hacia el desarme, la reducción de la militarización y plantear un nuevo escenario de equidad y subsistencia, en una nueva fórmula de seguridad internacional, nacional y humana, como acepciones multidimensionales de la seguridad misma.

En octubre del año 2003 se llevó a cabo la Conferencia Especial sobre Seguridad en México, donde se establecieron las principales amenazas de la seguridad en la agenda internacional.

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.⁷²

La Organización de los Estados Americanos (OEA) en el mismo año 2003 implementó una Secretaría de Seguridad Multidimensional, donde se destaca la creación del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) esta perspectiva hemisférica tiene la misión de:

Promover y coordinar la cooperación entre los Estados miembros de la OEA, y de estos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional,

⁷² Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad. México 27 y 28 de octubre 2003. Consultado en la página oficial de la OEA:
www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con la visión de ser el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros de la OEA.⁷³

La Secretaría coordina el actuar de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la cual fue establecida en 1986 por la OEA. Es el foro político del hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas, y tiene la misión de: *“fortalecer las capacidades humanas e institucionales de sus Estados miembros para reducir la producción, tráfico y uso de drogas ilícitas, y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de la problemática de las drogas.”*⁷⁴

Este esfuerzo de la cooperación internacional busca promover programas de investigación y de acción contra los problemas de las drogas en el continente americano, reconociendo que el alcance de la delincuencia transnacional rebasa las fronteras nacionales, y por lo tanto las capacidades de los Estados en individual, por lo que requiere de medidas en conjunto para su erradicación.

La redefinición de este concepto ha adquirido dentro de su evolución, la necesidad de atender todas las modificaciones o sucesos nuevos que ponen en riesgo la seguridad de un Estado. Es por ello que el enfoque sistémico cuenta con las herramientas del análisis estratégico en diferentes ámbitos y dimensiones para tener mayor certeza en las políticas que deben ser aplicadas. Este análisis al identificar que los conflictos de la seguridad nacional son multicausales, pretende desagregar los componentes de cada uno, para reconocer su interrelación, concediendo un panorama más amplio y por lo tanto más cercano a la realidad suscrita al hecho que se estudie bajo esta perspectiva, y así otorgar mejores criterios para la toma de decisiones.

En los siguientes capítulos se ejemplificará tanto el esquema sistémico como la propuesta metodológica, para el desarrollo de estrategias con esta perspectiva que examina la interrelación del sistema internacional, actores, ámbitos, factores y dimensiones involucradas con la realidad internacional y por lo tanto, con los parámetros de la seguridad.

⁷³ Organización de Estados Americanos sobre la Secretaría de Seguridad Multidimensional. Consultado en la pagina oficial de la OEA:

http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about_spa.asp

⁷⁴ Organización de Estados Americanos. Sobre la CICAD. Consultado en la pagina oficial de la OEA: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_spa.asp

2. DIVERSIDAD CONCEPTUAL

Como ha quedado expuesto, la composición del tema de la seguridad se puede tornar confuso por la multiplicidad de maneras para abordarlo, “*el problema radica en que si se dan muchos significados, el concepto de seguridad nacional se torna inmanejable.*”⁷⁵ El capítulo anterior sirvió de referencia sobre lo que se ha escrito en cuanto a las teorías de seguridad nacional, ubicando su evolución conceptual desde la defensa, enmarcadas en los procesos históricos que lo acompañaron; hasta llegar a la comprensión de que la seguridad nacional, es sumamente compleja por ser destinada a la tarea de la conservación de la identidad e intereses de la sociedad en su conjunto a través del Estado.

En este capítulo, se indagará en la diversidad conceptual en relaciones internacionales, para hacer una clara diferencia entre lo que referimos como seguridad nacional, pues como observamos anteriormente la evolución del concepto de seguridad, ha sido consecuencia de que se le relacione o desagregue en algún sector o dimensión particular.

Para la mayoría de los países que no desarrollaron con antelación una política de seguridad como México, la diferencia de conceptos afines como la seguridad colectiva, seguridad al interior, seguridad ambiental, seguridad humana, entre mucho otros, le parecerán ambiguos, por lo que pueden caer en imprecisiones para el desarrollo de su propia estrategia, es por ello necesario establecer una diferenciación conceptual de lo que se reconoce dentro de la seguridad nacional y cuáles no, pues, como veremos más adelante en el capítulo tercero que versa sobre las amenazas, riesgos y vulnerabilidades; normalmente los detonantes de inseguridad están interrelacionados, y con ello los desafíos a la seguridad nacional tienden a ser más complejos, demandando de una cosmovisión de la seguridad transversal, para obtener un diagnóstico más próximo a la realidad internacional.

Finalmente para ahondar en la cosmovisión particular que se le ha dado, en la pluralidad de doctrinas de seguridad, resulta pertinente revisar el dinamismo de seguridad nacional, a partir de la acepción en otros lugares, para conocer la proyección que en la práctica le dan al mismo concepto y así contrastar uno de los objetivos de este estudio que sostiene que las amenazas no son las mismas para todos los actores del sistema internacional, y por lo tanto, deben desarrollar una estrategia particular que atienda a sus intereses a través de la seguridad nacional.

La definición de la Real Academia Española indica que seguridad deriva de la raíz del latín *securitas*, referido directamente a la cualidad de seguro: libre y exento de riesgo, cierto,

⁷⁵ Pérez Gil, Luis (2011) *Elementos para una teoría exterior*. Ed Tirant to Blanch, Valencia. p.203.

indubitable, lugar o sitio libre de todo peligro, entre otras aproximaciones. Este uso del concepto designa atributos de certeza para el crecimiento del individuo, trascendiendo así de la mera protección a lo material. Se puede decir en ese sentido que donde existe seguridad, las amenazas o agresiones se contrarrestan con estrategias de prevención, por lo que están contenidos por esta primera condición. Es un concepto dinámico y continuo, pues no se puede ostentar la seguridad absoluta, ya que está íntimamente relacionada con los procesos sociales, y por lo tanto nunca se encontrará exento de amenazas.

2.1 TÓPICOS DE SEGURIDAD EN RRII

Como hemos visto con este análisis, la seguridad es un concepto heterogéneo del cual se despliegan nociones o subcategorías en campos tan diversos como: la seguridad social, la protección del individuo, la seguridad de la comunidad, la seguridad nacional, la seguridad militar, la seguridad humana, la seguridad medioambiental; desde las relaciones internacionales: la seguridad colectiva, seguridad hemisférica, defensa colectiva, entre otros.

Profundizaremos en las variantes del término de seguridad, a modo de distinguir las precisiones que dotan a la seguridad nacional de características particulares sobre otras definiciones que se desprenden de la misma rama de estudio. En ocasiones estos términos suelen oponerse, por un conflicto de intereses, como ejemplo tenemos los derechos humanos expresados en la seguridad humana, que pueden ser soslayados (como se comentó anteriormente) a causa de una amenaza de la seguridad interna de una nación, que establezca un estado de excepción. Por lo tanto, es necesario identificar qué características son particulares de cada término, a modo de conocer cuándo y bajo qué circunstancias son utilizados, en pro de la seguridad.

La mala capacitación en Derechos Humanos, el mal manejo de éstos por parte de ministerios públicos, jueces, abogados y en general de la administración pública, han llevado a este falso paradigma. Los DDHH incluyen a todos, entre ellos a las mismas fuerzas armadas. Respetarlos y promoverlos nos garantiza una mejor sociedad y un mejor futuro.⁷⁶

Probablemente, una de las dificultades en naciones como México para diferenciar los tipos de seguridad recae en que no se tiene estructura suficiente en ninguna de éstas. La inexistencia o inoperancia de una estrategia en la materia, provoca que el problema de la seguridad se generalice, pues la incertidumbre en los temas competentes con la

⁷⁶ Iñiguez Ramos, José Martín (2017) Análisis del protocolo de intervención de las Fuerzas Armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. p. 16

seguridad, sea nacional, interior, humana, o cualquier otro, pues únicamente reconocen como común la ausencia de protección, estabilidad y por supuesto seguridad.

Como se ha presentado en este análisis, la reconceptualización de la seguridad nacional implica prestar atención a conflictos nuevos que, en ocasiones, rebasan su territorio, como sucede en temas ambientales (la lucha por los recursos naturales, la contaminación del aire y el agua que no pueden ser limitados a una sola región, sino que más bien son riesgos globales), sociales (las migraciones, las pandemias, las hambrunas o el desempleo), delitos transnacionales (el terrorismo, tráfico de armas, lavado de dinero y el narcotráfico) entre otros, se conciben como amenazas y desafíos.

2.1.1 SEGURIDAD COLECTIVA E INTERNACIONAL

Para este análisis referimos que lo colectivo como la búsqueda de un objetivo común, en este caso, el mantenimiento de la paz, categorizando al mismo nivel a la seguridad internacional, concernida en la preservación de relaciones saludables y perdurables, que evitan a toda costa el conflicto, resolviendo sus controversias por medio de la cooperación.

Cuando se ha referido la colectividad para una región en específico, resulta con mayor facilidad realizar un consenso de defensa, tal fue el caso del periodo de la Guerra Fría con la designación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, para este cometido, sin embargo, la primera es considerada un organismo de seguridad colectiva y alianza militar, mientras que el segundo, se diseñó bajo objetivos de ayuda mutua y cooperación haciendo uso de herramientas políticas de integración, ambos dirigidos a mantener la paz y la seguridad en la región.

El concepto al que nos referimos en este apartado es a partir de la cooperación internacional, mientras que estos organismos retomaron la conformación de una seguridad desde la *Realpolitik*, pues las alianzas son las que amenazan para mantener el *status quo*, como se vio con antelación en el dilema de la seguridad de Jearvis.

Con objeto de no perder el foco de análisis en los objetivos situados para esta investigación, no se ahondará en las características de seguridad regional o hemisférica, misma que ha sido catalogada como colectiva, en cuanto al grupo que persigue un mismo fin.

Con la perspectiva del realismo en los comienzos de la conceptualización de seguridad nacional, donde los Estados se situaban como los únicos actores que son merecedores del estudio de su seguridad, se facilitaba en cierta medida, un entendido común para la aplicación de políticas de cooperación para la preservación de la paz, pues el objetivo era

muy claro, debido a que se esgrimía únicamente a la protección del Estado frente a cualquier ataque externo, contribuyendo por medio de alianzas en las relaciones internacionales.

Esta simplicidad del concepto, permitió entonces, deliberar en el diseño de una institución supranacional que regulara las relaciones entre los Estados, desde la postura del liberalismo. La Organización de Naciones Unidas encarnó este sueño de reemplazar el sistema auto-regulable del *status quo*, por un organismo de seguridad colectiva, justo tras el final de la Segunda Guerra Mundial, principal motivo para repensar la seguridad internacional, desde otra postura a la que se habían alimentado las guerras anteriores. Sin embargo, mientras la estructura bipolar, se conservaba en el realismo, al mismo tiempo ambas potencias fomentaban la cooperación para la paz, desde el Consejo de Seguridad de la ONU.

La principal crítica de este sistema ha sido la deficiencia como órgano supranacional, pues carece de herramientas que le doten el poder del mantenimiento de la paz, debemos recordar que Naciones Unidas, únicamente emite recomendaciones y resoluciones, por lo que sus sanciones son, en tanto, un miembro que se vincula a la organización acepta el cumplimiento de sus normas, no así, es obligado o sometido a su cumplimiento. *“La seguridad colectiva es el intento de mayor alcance que se tenga conocimiento en el sentido de superar las deficiencias de un sistema de ejecución legal completamente descentralizado.”*⁷⁷

También el concepto descentralizado ha quedado en tela de juicio cuando los intereses de alguna potencia se han incluido en la agenda de la organización, como la lucha global contra el terrorismo. En este mismo sentido, la evolución de la seguridad, ha dejado en entredicho la vigencia del Consejo de Seguridad, en los nuevos temas de seguridad nacional e internacional.

Durante el Panel de Alto Nivel sobre las amenazas, desafíos y el cambio en 2004, se identificaron seis grupos de amenazas que ejercen los gobiernos del mundo, entre ellas amenazas económicas y sociales, incluida la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; así como riesgos políticos interestatales e internos, incluida la guerra civil, el genocidio y armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas. Así como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.⁷⁸

Sin embargo, no fue posible llegar a un consenso sobre las prioridades de atención: *“los países occidentales desarrollados, consideraban que las amenazas del terrorismo y las*

⁷⁷ Morgenthau, Hans, *op. cit.*, p.347.

⁷⁸ Naciones Unidas (2004) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Ed. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York.

*ADM eran las más urgentes, mientras que muchos países en desarrollo pensaban que la mayoría de los recursos económicos deberían dedicarse a combatir los conflictos armados y los tratados económicos y sociales”.*⁷⁹

Como se mencionó con anterioridad el principal conflicto para el consenso en la definición de seguridad nacional, radica en el objeto de protección, relacionado directamente con los intereses de cada nación, es por ello que la seguridad internacional, se concibió como un objetivo palpable, cuando el consenso por la seguridad internacional era la defensa de amenazas externas, una regulación de las relaciones a partir de un ente descentralizado. No obstante, la transición práctica de la defensa hacia la seguridad multidimensional presenta un reto, particularmente en la soberanía de los Estados.

Sin embargo, el enfoque sistémico demuestra que la interacción global tiene temas comunes, que no pueden resolverse con acciones unilaterales, por pertenecer a la agenda mundial, repercuten directamente en la seguridad colectiva. Como ejemplo de ello, fue elegido el tema de la seguridad ambiental para exponer la necesidad de tratar estos tópicos bajo la coordinación de la cooperación internacional, pues de lo contrario los alcances serían efímeros.

2.1.1.1 SEGURIDAD AMBIENTAL

La degradación del medio ambiente, por medio de las emisiones de carbono, la acidificación de los océanos, la contaminación, destrucción disminución y degradación del agua, el suelo y el aire, así como el agotamiento de los recursos naturales es competencia de todos los gobiernos, pues la contaminación de un lugar, termina permeando en otras zonas. El desgaste ecológico es necesario atenderlo con la prioridad que requiere, pues involucra el espacio en el que habita toda la humanidad.

El Índice Global de Riesgo Climático de *Germanwatch* revela que más de 650.000 personas murieron en todo el mundo a causa de fenómenos meteorológicos extremos, y hubo pérdidas de más de 2.1 trillones de dólares a nivel global entre 1990 y 2009.⁸⁰

La rápida industrialización de los países en desarrollo ha tenido un efecto inverso sobre la ecología, particularmente en sus bosques. Si bien a corto y mediano plazo genera beneficios económicos y sociales, es claro que a largo plazo afectará en los mismos términos.

⁷⁹ Williams, Paul D. (2013) *Security Studies an Introduction*. Ed. Routledge New York. p. 9.

⁸⁰ Harmeling, Sven (2010) *Global Climate Risk Index. Who suffers most from extreme weather events?* Ed. *Germanwatch*, Berlin. p. 5. Versión digital: <http://germanwatch.org/klima/cri11.pdf>

El área forestal disminuyó en un promedio de 8.3 millones de hectáreas por año durante el período 1990-2000 (0.20 por ciento por año) y por 5.2 millones de hectáreas por año en la última década (0.13 por ciento por año)... Según los informes, el 50% de los bosques han sido despejados. Sólo una quinta parte de los bosques de la Tierra permanecen intactos.⁸¹

El segundo aspecto en relación directa con factores relacionados con el medio como la degradación ambiental, el agotamiento y la falta de acceso a los recursos naturales pueden derivar en el estallido de un conflicto violento provocados recursos naturales (agua, tierra, bosque, vegetación), o la contaminación, tensionando las relaciones diplomáticas. Existen autores del realismo que no aceptan que existe un vínculo entre la degradación ambiental y la seguridad nacional, como Daniel Deudney⁸², por la peculiaridad teórica que asume a los Estados como únicos actores, aun así, identifica modos en los que los problemas ambientales pueden producir conflictos entre los Estados:

- a) Guerras por el control de los recursos naturales no renovables;
- b) La degradación medioambiental puede generar inestabilidad interna que podría producir violencia interestatal;
- c) La degradación del medio ambiente puede alterar materialmente el poder relativo de los Estados, lo que podría generar conflictos entre éstos;
- d) La polución expandida más allá de las fronteras estatales puede causar conflictos entre los Estados; y
- e) Problemáticas comunes como el cambio climático y el aumento del deterioro de la capa de ozono podrían producir guerras y conflictos entre los estados.⁸³

Sin embargo, no compartimos con este autor la perspectiva única de conflicto entre Estados, pues existen amenazas, especialmente en materia de salubridad, que incumben en lo colectivo, en ocasiones incluso con mayor emergencia, como es el caso de las pandemias o surgimiento de nuevas enfermedades.

El Comité de Emergencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a principios de febrero el virus del zika como una emergencia de salud pública de importancia internacional. El virus, que transmite el mosquito *Aedes aegypti* —el

⁸¹ FAO (2010) *Global Forest Resources*. Roma. p. 204. Versión digital: <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>

⁸² Profesor de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Teoría Política en la Universidad Johns Hopkins. Posee un BA en ciencias políticas y filosofía de la Universidad de Yale, un MPA en ciencia, tecnología y políticas públicas de la Universidad George Washington y un doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Princeton.

⁸³ Deudney, Daniel (1991) "*Environment and security: Muddled thinking*". *Bulletin of the Atomic Scientists* 47, No 3, p. 24.

mismo que el dengue y el chikungunya—, normalmente provoca una infección leve pero se ha asociado a casos de microcefalia en bebés de madres infectadas y a algunos casos de síndrome de Guillain-Barré. Esta asociación llevó a la OMS a considerar el zika como una amenaza "de proporciones alarmantes", como la definió la directora general, Margaret Chan. El virus afectó a 75 países y en todo el mundo se han registrado unos 2.300 casos confirmados de bebés nacidos con microcefalia asociada al zika. No dejó de ser una amenaza global para la OMS hasta noviembre.⁸⁴

Otros autores como Homer-Dixon⁸⁵ sostienen que los fenómenos naturales impactan en mayor medida a países en vías de desarrollo, debido a que sus gobiernos no disponen de las capacidades necesarias para controlar las crisis sociales que derivan de factores medio ambientales, actores que carecen de resiliencia⁸⁶ en su seguridad nacional (como anteriormente se señaló, es la capacidad de mutabilidad o adaptación frente a las amenazas del Estado).

No fue sólo el terremoto de 2010 lo que devastó a esta nación caribeña, sino también una continua destrucción del medio ambiente que ha empeorado, la inestabilidad, la pobreza y el desarrollo social dentro del país. En uno de sus informes, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) menciona que sólo el 1,5% de Haití estaba boscoso en 2008, en comparación con el 60% en 1923... Haití ha perdido su bosque junto con su autosuficiencia agrícola. Después de un espectacular aumento de los precios de los alimentos en 2008, violentas protestas culminaron en la ciudad de Alexis. Esto ha creado una gran situación para los haitianos y ha contribuido a la inestabilidad política de Haití.⁸⁷

En este sentido la seguridad medio ambiental, al igual que la seguridad nacional, tiene carácter multidimensional, ya que un tema aparentemente competente a las políticas internas de un país, repercute comúnmente a nivel global⁸⁸ y es necesario prevenirlo como

⁸⁴ Redacción del periódico *El País*. Lo importante es la salud. Publicado el 22 de diciembre 2016. Consultado el 3 de enero del 2017. Versión digital:

http://elpais.com/elpais/2016/12/21/planeta_futuro/1482318144_140613.html

⁸⁵ Para profundizar en el tema véase: *Environmental Scarcities and Violent Conflict*. De Homer-Dixon Peace and Conflict Studies Program, University of Toronto International Security, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), p. 5-40.

⁸⁶ Traducción literal de la palabra en inglés *resilience*.

⁸⁷ Ranjan Biswas, Niloy (2011) "*Is the environment a security threat? Environmental Security beyond Securitization*". *International Affairs Review*. Vol. XX, No. 1 p. 11. Versión digital: <http://iargwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Niloy%20Biswas%20%20Is%20the%20Environment%20a%20Security%20Threat.pdf>

⁸⁸ Es por ello que ubicamos a la seguridad medio ambiental dentro del carácter colectivo de interés común para todos los Estados, a pesar de que también cuenta dentro de la seguridad nacional de cada nación.

un riesgo latente (en el caso de los fenómenos naturales) y una amenaza directa (como lo es la contaminación del aire, el agua e inclusive el suelo o los riesgos sanitarios).

La presión internacional junto con la conciencia nacional se está levantando para proteger el clima y el medio ambiente. En las últimas décadas han múltiples organismos de carácter internacional (como la OMS, FAO, Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Organización Internacional para las Migraciones entre otros), así como organizaciones no gubernamentales (como Greenpeace, PETA, Fundación Madariaga/*College d'Europe*, entre muchos otros), *think-tanks* (como *CNA Corporation*, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, PRIO, entre muchos otros) y los mismos gobiernos (países como Estados Unidos, Alemania, Francia, China, Finlandia y Australia⁸⁹, entre otros) han elaborado redes y alianzas que se pronuncian frente a los problemas ecológicos, en pro de un mejor trato y uso del entorno ambiental.

Por lo tanto, la gestión de la seguridad del medio ambiente se ha convertido en una importante cuestión política en la que el actor no son únicamente los Estados, más bien, se ha posicionado al individuo como lo veremos a continuación.

2.1.2. SEGURIDAD HUMANA

Este es uno de los conceptos más recientes, su aplicación se basa en centrar el objetivo de los intereses del Estado en el individuo (por ejemplo, pobreza, limitado acceso a servicios de salud, alimentación, discriminación social, etc.) personalmente o a través de su desarrollo en grupos de una sociedad para garantizar su supervivencia y bienestar.

A pesar de que surgió en el ámbito académico, su primer enfoque se desarrolló en 1994, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde sostiene:

[...] la seguridad no debe centrarse exclusivamente en las naciones y los territorios, sino también en las personas que deberían estar en el centro de las preocupaciones de seguridad... La gente debe estar segura en todas partes: en sus hogares, sus trabajos, sus calles, sus comunidades y su entorno. Las principales categorías de inseguridad humana son el crecimiento demográfico sin control; la degradación ambiental y la contaminación; el tráfico de drogas; el terrorismo internacional; la

⁸⁹ El cambio climático recibe considerable atención en documentos de las fuerzas de defensa en varios países, desde hace poco más de una década, aunque existe un amplio debate en su aplicación en la práctica, particularmente en el caso de los países que lideran los lugares de mayor huella de carbono, por su producción industrial, para profundizar en el tema véase: Brzoska, Michael (2010) *Climate change as a driver of security policy*. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Germany.

inestabilidad financiera; la inestabilidad comercial; y la desigualdad global. La seguridad humana se logra mejor si se abordan todos los componentes de la inseguridad humana... Así, el PNUD ha identificado siete categorías principales de seguridad humana que reflejan tanto la lista de causas de inseguridad humana como la agenda de desarrollo humano: seguridad económica; alimentaria; sanitaria; ambiental; personal; comunitaria; y política. El fortalecimiento de la seguridad humana requiere atención a cada una de estas dimensiones.⁹⁰

Las sociedades donde las condiciones mínimas de seguridad humana para los individuos y las comunidades no se cumplen, vuelven difícil, si no es que imposible, lograr un desarrollo sostenible. La situación es particularmente difícil en los países que han experimentado períodos prolongados de conflicto. Este sentimiento se ve reforzado por el hecho de que la falta de seguridad está más relacionada con la falta de desarrollo que con la amenaza de violencia.

Esta definición es consecuencia de la evolución conceptual de la seguridad nacional, en su carácter multifactorial, la situación de riesgo, se modifica dando cobertura en el nivel personal, fundamentándose en la promoción y protección de los derechos humanos, así como en la igualdad de oportunidades frente al acceso de bienes esenciales, ubicando prestación de servicios públicos eficientes como parte importante de la dignidad humana, en contraste de las políticas públicas que normalmente son más precarias en países en vías de desarrollo.

Para combatir enfermedades y desigualdades en salud, se ha instado a los gobiernos del mundo a centrarse en la creación de capacidades locales para lograr dos objetivos fundamentales: aumento de la supervivencia materna y aumento de la esperanza de vida en general. En un mundo en el que una niña nacida en Japón en 2011 tiene una esperanza de vida de aproximadamente 86 años en comparación con 34 años para una niña nacida en el mismo año, pero en Zimbabwe, estas cuestiones son cada vez más vistas como una parte legítima de la ecuación de seguridad global... Quizás en el futuro deberían prestar más atención (los analistas de la seguridad) a los desafíos que plantea la enfermedad y las carreras y necesidades de los trabajadores de la salud, de los cuales, según una estimación, el mundo Necesita aproximadamente 4 millones más de médicos.⁹¹

La seguridad humana es por lo tanto, la integración de los elementos de la vida social, para asegurar su existencia digna, evocado desde la cooperación internacional en su

⁹⁰ PNUD (1994) *Human Development Report*. En: Ali Moussa, Ghada. (2005) *Rethinking strategies for human security. Selected papers presented at the International Conference on Human Security in the Arab States*. Versión digital: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001540/154030E.pdf>

⁹¹ Williams, Paul D., *op. cit.*, p. 10.

preocupación prioritaria en el individuo, en respuesta a las amenazas globales que vulneran su desarrollo personal. Asegurando así una vida libre de temor y necesidades.

Es importante distinguir entre este tópico y el concerniente al análisis de esta investigación, para evitar confusión. Al centrar este tema al individuo *per se*, no se puede hablar de una estrategia particular basada en los intereses nacionales, pues la seguridad humana procura los DDHH sobre la estrategia nacional, es por ello que se considera que la seguridad humana debe ser atendida desde la estrategia de seguridad nacional y no viceversa, pues dentro de los intereses nacionales deberán de incluirse las prioridades que requiera la población.

Sin embargo, esta investigación comparte la visión canadiense⁹² de la seguridad humana, en la cual la seguridad nacional es una condición necesaria para la seguridad de las personas, compenetrando la condicionante de la seguridad humana dentro de la estrategia de seguridad nacional.

2.2 SUBTEMAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Como se observó con anterioridad, la seguridad nacional involucra múltiples factores y dimensiones, como estrategia fundamental de los intereses de una nación, abarcando, concretamente los componentes de la misma, es decir, territorio, población, gobierno y soberanía.

Para integrar una estrategia optima de seguridad nacional se deben involucran por lo menos a: la seguridad interna, seguridad energética, defensa nacional, seguridad social, seguridad económica; todos ellos acorde con la armonía política del Estado que procurara los intereses nacionales.

Amos, William y Lawrence señalaban sobre este tema:

[...] un concepto que puede resumir el concepto imperante en Estados Unidos de América, Gran Bretaña, y otras naciones de la OTAN: Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más

⁹² Para profundizar en el tema véase: Bajpai, Kanti *Human Security: Concept and Measurement Kroc Institute Occasional Paper #19*: OP:1.

extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado.⁹³

Es por ello que se procederá a realizar una aproximación de cada uno de ellos para comprender detalladamente que implica (o debe implicar) una estrategia de seguridad nacional para cualquier Estado.

2.2.1 DEFENSA

Al inicio de este análisis se identificó que tradicionalmente se vinculó como amenaza esencial, la que pone en riesgo a una nación mediante el ataque físico por parte de otro Estado (o Estados aliados), haciendo uso efectivo del poder militar; e impactando directamente en la soberanía, independencia, integridad territorial, y de la vida y bienes de los habitantes y del Estado mismo. Por lo que el concepto de seguridad con fines defensivos tiene por finalidad la protección de los Estados frente amenazas militares externas.

La teoría sobre seguridad nacional ha evolucionado tanto, que los términos de defensa y seguridad militar han pasado ya a un segundo término. Actualmente, se sugiere que las fuerzas militares custodiadas por los Estados deben ser acorde a los peligros tanto internos como externos que amenazan su integridad, por lo que debe de situarse dentro de la estrategia de seguridad nacional, como pilar vital.

Comúnmente es asumido, el concepto de defensa con la aplicación directa de un *hard-power*, es decir el uso efectivo de la fuerza militar, sin embargo, la evolución teórica en esta materia, propone que para un *smart-power* en defensa, es necesario incorporar también el *soft-power* desde la cooperación y la diplomacia:

Los medios a ser empleados para ello no son, únicamente, las fuerzas armadas, las que para cumplir más eficazmente con su misión de defensa deben ser configuradas de modo que, pudiendo defender eficazmente al Estado ante un ataque armado externo, no representen una amenaza para otros Estados que obligue a la adopción por parte de éstos de medidas y actitudes preventivas. También la diplomacia y las relaciones internacionales tienen una misión importante

⁹³ Amos A. Jordan, *et. al.*, *American National Security, Policy and Process*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, Baltimore, Third Edition, 1994, p. 3 y ss. En: Ugarte, José Manuel (2001) *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Publicado por La Asociación de Estudios Latinoamericanos. p. 5 Versión digital: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>

que cumplir, a través de la moderación en la expresión de las políticas nacionales, la solución pacífica de los conflictos, y la adopción de medidas de fomento de la confianza –tanto políticas como militares.⁹⁴

En este sentido, existen países que excluyen la defensa de su agenda nacional⁹⁵, sin que estas pierdan características propias en su seguridad nacional, pues asumen una conceptualización distinta a la meramente bélica o de defensa frente a una amenaza, desarrollando estrategias de cooperación con otras naciones que mantienen el costo de manutención de un ejército nacional.

Históricamente las fuerzas armadas (FFAA) son las más preparadas y capacitadas tanto para la defensa de una amenaza de guerra, como para la estabilidad interna en el prevención de golpes de Estado, y en la preservación del mismo, con programas de apoyo a la población en catástrofes naturales, o riesgos sanitarios. Sin embargo, en algunos casos se han ocupado a militares en la contención de crisis internas de orden civil, es decir, en conflictos pertinentes de la seguridad ciudadana, siendo que no les competen estas áreas y existen vacíos legales que al incorporarlos a dichos conflictos resultan imprecisiones y complicaciones.

Un grupo de 18 integrantes del ejército que se encuentra en sentenciados hasta con 31 años de prisión bajo procesos penales hicieron un llamado al Poder Judicial, al Congreso de la Unión y al presidente Enrique Peña Nieto, para que se dé certidumbre jurídica a las tareas que realizan las fuerzas armadas en el combate contra el narcotráfico. En una carta advierten que fueron utilizados por el estado al sacarlos de sus cuarteles para realizar trabajos de seguridad sin un marco jurídico y si la preparación necesaria y que ellos están entrenados para otras situaciones.⁹⁶

Es por eso que se identificará las competencias de la seguridad interior, enmarcadas en la estrategia de seguridad nacional.

⁹⁴ Ugarte, José Manuel, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁵ Redacción BBC Mundo. “Panamá y Costa Rica se enorgullecen de la decisión que tomaron en momentos clave de su historia, de haber disuelto sus fuerzas militares”. Publicado el 2 de junio de 2015 en Periódico *BBC*. Versión digital:

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150601_economia_gasto_militar_panama_costa_rica_if

⁹⁶ Dennis A. García. “A guerra contra el narco le falta certeza jurídica”. Publicado el 16 de diciembre de 2016, en el periódico *El Universal*. Versión digital:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/16/militares-guerra-contra-el-narco-le-falta-certeza-juridica>

2.2.2 SEGURIDAD INTERIOR Y CIUDADANA

El surgimiento de la seguridad al interior de las naciones, se debe en cierta medida al cambio de paradigma que los Estados experimentaron cuando las amenazas tradicionales de la guerra fueron superadas por las crisis internas y transversales, convirtiéndose en el siguiente foco de atención de la seguridad.

No obstante, la definición de seguridad interior es confundida con la seguridad pública y el sistema de procuración de justicia, aunque deben estar implícitas estas facultades del Estado, es necesario ampliar el concepto con un enfoque sistémico que admita la la noción de orden público, mediante la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de la población. Involucra por lo tanto la seguridad ciudadana como lo sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *“La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna.”*⁹⁷ Y las características de seguridad pública, amalgamando los procesos preventivos, y activos como estrategia para lograr una seguridad que provea particularmente certidumbre y estabilidad.

En este sentido, la seguridad ciudadana se encuentra íntimamente relacionada con la seguridad humana, pues ambas procuran la seguridad del individuo. Sin embargo, la primera procura su seguridad política y física, mientras que la segunda persigue su libertad y desarrollo integral como individuo; ambas enmarcadas en los DDHH y la democracia como política necesaria para el desarrollo.⁹⁸

[...] los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad han perdido fuerza en algunos contextos como tensores sociales que permiten cooperación y convivencia positiva , propiciando, en algunos casos, formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada “justicia por mano propia”, así como el apoyo a las políticas de “mano dura”... Sin duda, la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas son requisitos fundamentales para que puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades.⁹⁹

Es necesario contar con un aparato institucional capaz de dar respuesta a las necesidades políticas y sociales de su población, es por ello que la mayoría de los países en vías de

⁹⁷ PNUD (2013) Informe Caribe. Ed. Naciones Unidas, Nueva York. p. 7.

⁹⁸ Existe un amplio debate sobre el discurso de occidente y la praxis pues comúnmente se ha utilizado como justificante de conflicto contra otras formas de pensamiento y doctrina política.

⁹⁹ PNUD (2014) *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. 2013 – 2014.* Ed. Naciones Unidas, Nueva York. p. 6

desarrollo se recomienda ponderar la seguridad interior sobre los temas de defensa, pues se requiere primero garantizar la protección de sus ciudadanos, sus facultades y propiedades para lograr la estabilidad interna que permita articular el desarrollo en cualquiera de sus dimensiones.

El delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano pleno de América Latina... Este informe considera que el fortalecimiento de la seguridad ciudadana depende de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas.¹⁰⁰

Como señala este informe¹⁰¹, la inseguridad de un Estado impacta en tres dimensiones: individual, social e institucional; sin embargo, en cualquiera de las tres, la imagen de ese país se ve afectada, impactando así en el desarrollo interno del país, desde la inversión extranjera directa, o el turismo, por lo que la incertidumbre que provee el Estado, hasta la percepción de seguridad ciudadana y el desarrollo humano, volviendo necesario un concepto jurídico formal que acuerde los alcances esperadas en dicha política de Estado.

2.2.3 SEGURIDAD ECONÓMICA

La seguridad nacional abarca la protección del desarrollo productivo y los bienes del Estado y sus ciudadanos, por lo que la economía representa uno de los factores más importantes para cualquier nación, ya que de esta dependerá cuando menos:

- a) De manera individual: en la calidad de vida de su población,
- b) A nivel nacional: en las capacidades y desarrollo del Estado, y
- c) A nivel global: en su posicionamiento dentro del sistema internacional.

Es por ello que la consolidación económica va de la mano con el fortalecimiento y afirmación de un consenso social y político dentro del Estado. Pues si una nación carece de seguridad económica, pierde capacidad de acción y manejo de las demandas ciudadanas, por lo que esos vacíos de poder pueden alimentar las divisiones y conflictos internos, lo que a su vez restará en su papel dentro del sistema internacional.

La economía en ese sentido es el motor que permite la realización de cualquier acción gubernamental de una nación y de su población. Para la función del órgano administrativo y de control por medio de sus poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, requieren de recursos para cumplir con la provisión de servicios públicos.

¹⁰⁰ *Ibidem* p. 23

¹⁰¹ *Ibidem* p. 26

Algunas maneras de obtención de recursos para las funciones estatales son: recaudación de impuestos, algunos servicios solicitados al Estado con costo (puede ser por medio de una empresa estatal, o directamente en sus oficinas administrativas), multas y otros cobros como pena de algún delito, así como emitir y contratar deuda pública.

Por medio de esta recaudación, se construye el presupuesto que se va a destinar para el gasto del Estado, generando una estrategia desde las prioridades que destine el gobierno. *“Los instrumentos económicos son importantes herramientas que los Estados emplean para proyectar sus intereses nacionales.”*¹⁰² Es por ello que la seguridad nacional debe estar reflejada en este proceso, para que el gobierno por medio de un análisis profundo de la realidad nacional destine los recursos a las áreas que más lo requieran.

El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance... Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales –educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a producción, etc.-, y la inversión en capital físico y humano (motor del desarrollo). En contrasentido, pero con mayor facilidad, políticas de ingreso y egresos erróneas pueden impactar negativamente a la sociedad.¹⁰³

Retomando la dimensión internacional de la seguridad económica, existen organismos internacionales que emiten sanciones económicas como medio de presión para otros Estados, como bloqueos económicos o la solicitud del pago de indemnizaciones a modo de resarcir su daño cubriendo el costo del mismo. Ejerciendo un mayor poder las economías mejor posicionadas, y volviendo susceptibles a las economías débiles.

¹⁰² Terriff, T., et al. (2005) *Security Studies Today*. Ed. Polity Press, London. p. 142.

¹⁰³ Flores Jiménez, Ruth, et. al. (2013) La importancia del proceso de planificación y el presupuesto administrativo en las instituciones gubernamentales. En: Boletín científico Xikua, Ed. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Vol. 1 No. 2. p. 24 Versión digital: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n2/index.html>

En contexto de la defensa y la seguridad al interior, el desarrollo económico también estará reflejado en la capacidad de estos pues: “una economía fuerte provee los medios tanto materiales como financieros para el desarrollo de la capacidad militar.”¹⁰⁴

Finalmente hay que reconocer que la seguridad económica no será la única responsable del desarrollo de una nación, pues existen características propias de la seguridad social, que si bien requieren de finanzas saludables y una correcta aplicación del presupuesto, no se cubren únicamente con la economía de un país.

[...] Ni el crecimiento económico ni la reducción de la pobreza y el desempleo permiten explicar el aumento de la violencia. La inseguridad en la región tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social. Distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social.¹⁰⁵

Es por eso que se identificará que las necesidades de seguridad estarán sumamente relacionadas con la de su población, ubicando otra subcategoría: la seguridad social.

2.2.4 SEGURIDAD SOCIAL

Comúnmente se le identifica con las prestaciones laborales y la asistencia médica, sin embargo, esas solo son algunas de las áreas que involucra, pues está relacionada directamente con el bienestar social. En este sentido, la seguridad humana está integrada en un contexto nacional de desarrollo social, en donde el crecimiento del individuo es el objetivo primordial, reconociendo su protección integrada en sus necesidades básicas de alimento y salud, así también los factores destinados a su crecimiento personal, como el trabajo, la educación y la cultura.

En la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su artículo 22 hace mención de este subtema de la seguridad:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Terriff, T. *et al.*, *op. cit.*, p. 137.

¹⁰⁵ PNUD, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁶ Consultado en la página oficial de Naciones Unidas:

Así mismo es referida en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS):

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia... Sólo el 20 por ciento de la población mundial tiene una cobertura adecuada en materia de seguridad social mientras que más de la mitad no dispone de ninguna forma de protección social. Aquellos que no están cubiertos tienden a formar parte de la economía informal, por lo general, no están protegidos en su vejez por la seguridad social y no están en condiciones de pagar sus gastos de salud.¹⁰⁷

Se distingue el principal conflicto en esta área, con la protección que se brinda al individuo frente al contingente de la enfermedad o invalidez física, característica propia de la seguridad en individual. *“La pandemia VIH/SIDA amenaza la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en muchos países en desarrollo.”*¹⁰⁸ Siendo así un tema de seguridad nacional, al involucrar la protección de su población.

Como se ve referido en el artículo 22 de la Declaración Universal de DDHH, la cultura y la educación son áreas destinadas dentro de la seguridad social, es por ello que consideramos se deben reconocer dentro de la estrategia de seguridad nacional, por ser ineludibles para el desarrollo de cualquier Estado.

Los niños se benefician de los programas de seguridad social destinados a ayudar a sus familias para cubrir los gastos de educación. Para los empleadores y las empresas, la seguridad social ayuda a mantener unas relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva. La seguridad social puede también contribuir a la cohesión social y al crecimiento y desarrollo general del país mediante la mejora de las condiciones de vida, amortiguando los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas y, por tanto, sentando las bases para un enfoque más positivo sobre la globalización.¹⁰⁹

http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

¹⁰⁷ OIT (s/a) Hechos concretos sobre la Seguridad Social. Ginebra, Suiza. Versión digital: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

La autodeterminación de una nación dependerá en gran proporción, de la cohesión social del Estado, óptimamente se obtendrá por medio de la integración sólida y próspera de todos los grupos sociales que habitan el territorio nacional. Para ello, el resguardo del aparato social representa otro pilar fundamental de los cimientos de cualquier nación.

2.2.5 SEGURIDAD ENERGÉTICA

Otra área fundamental para el desarrollo de un Estado, y que se vincula estrechamente con la operación y funcionamiento de las actividades nacionales, es la seguridad energética, pues su estrecha relación con los recursos nacionales, indispensables para la producción prácticamente de cualquier producto o servicio, impactarán en sus relaciones internacionales tanto de manera positiva para el comercio, como de manera impositiva en la dependencia que se puede generar con proveedores de energía estatales o privados, que vulneraran el poder del Estado.

A pesar de que esta área tiene estrecho vínculo con los recursos naturales, no se incluye en esa sección en los conflictos tradicionales, pues en este caso es visto desde un enfoque no tradicional de la defensa de los recursos nacionales, sino desde la compleja interdependencia del comercio y la producción, con lo que los recursos no garantizan el correcto uso de estos, y en ocasión son ocupados como una herramienta geopolítica, como será expuesto en este apartado.

Con el crecimiento exponencial de la industrialización como motor del desarrollo económico, la necesidad de combustibles en el mundo ha surgido como un poder sin precedentes por la capacidad de presionar a regiones enteras desde el comercio o distribución de los energéticos. Un claro ejemplo de esto, sucede en Europa, donde su dependencia energética la hace vulnerable a las estrategias de los Estados productores dentro del mercado energético.

La debilidad de la Unión Europea ha sido evidente en el momento en que los precios del petróleo han iniciado una escalada que ha roto muchos de los planteamientos básicos de las políticas energéticas, y no solamente esto, los tres pilares de una política europea: desarrollo sostenible, competitividad y seguridad del suministros comienzan a deteriorarse ante las problemáticas particulares energéticas de los diferentes Estados de la Unión.¹¹⁰

En contraste con el desenvolvimiento de Rusia en su recomposición como:

¹¹⁰ Estas preocupaciones están reflejadas en su estrategia: Una política energética para Europa y en el Libro Verde: Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético.

[...] una gran potencia respaldada por su depósito energético, el 13% de las reservas mundiales de petróleo y el 45% de las de gas. Actualmente es el segundo país mayor exportador de petróleo. La importancia actual del gas hace que en el panorama internacional Rusia represente el centro de gravedad de lo que se denomina la energía de la geopolítica.”¹¹¹

La geopolítica estudia estas relaciones en la producción y venta de energéticos, colocando en particular importancia las estrategias de los Estados con su abasto nacional.

Un incremento de la demanda se traduce automáticamente en un incremento en la dependencia energética, de ahí que sean cada vez más necesarias unas políticas energéticas a largo plazo, con análisis previos muy centrados en las reservas, sus emplazamientos geográficos, y en las cuestiones geopolíticas que hay que considerar.”¹¹²

Para la extracción de estos recursos energéticos, los desarrolladores primero persiguen depósitos minerales que están al alcance, sólo después de que todas las reservas fáciles de explotar estén agotadas, los desarrolladores buscarán sitios menos atractivos en áreas más distantes y menos accesibles.

En el caso particular del petróleo, la mayoría de los yacimientos del mundo están enfrentando un declive irreversible por lo que los productores no ven otra opción que buscar en áreas remotas, peligrosas y geológicamente desafiantes, como el Ártico, o aguas profundas. Estas áreas aún albergan importantes reservas de petróleo, pero el acceso a estas reservas resultará cada vez más costoso y problemático. Existe por lo tanto un trilema¹¹³ energético pues implica un equilibrio necesario entre la sustentabilidad del medio ambiente, la competitividad económica y la seguridad energética.¹¹⁴ Dicha preocupación reside en la importancia de los combustibles para el desarrollo de cualquier sociedad, por lo que también ha sido considerado este tema en su dimensión global, como parte de la seguridad internacional.

Para este análisis de la seguridad nacional, es referido como la gestión eficaz del suministro de energía a partir de fuentes nacionales y externas que garanticen su abastecimiento para el desempeño eficiente del Estado, y por lo tanto permita conservar la estabilidad del mismo.

¹¹¹ Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2009) *Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales*. Ed. Ministerio de Defensa de España. p. 97.

¹¹² *Ibidem*. p. 99

¹¹³ Traducido literal de *Trilemma*.

¹¹⁴ Para profundizar en este tema véase: *World Energy Trilemma 2013: Time to get real the case for sustainable energy investment*. By World Energy Council.

2.3 APROXIMACIONES CONCEPTUALES EN LA PRAXIS DE SEGURIDAD NACIONAL

Los términos de uso común como la seguridad son interpretados en relación con el uso que se le dé en la práctica, como señala el diccionario de la RAE, un uso apropiado por categorías, que le dan una significación específica, acorde a los problemas o necesidades que busca satisfacer. Es por ello que el carácter de “nacional” lo dirige a la protección y conservación de ese ámbito, es decir, todas las características físicas y sociales del Estado, para lo que será necesario establecer pautas de las prioridades que se reflejen en la agenda nacional.

Además de esta apropiación para establecer una estrategia nacional, es necesario identificar que la imagen o ideal al que se le adhiera, repercute en la construcción de un ideal colectivo de seguridad, dentro del entorno nacional, es decir, como bien puede ser referido al momento que se contemple: el estado libre de amenazas (estado hipotético de seguridad absoluta), la neutralización de las mismas y/o forma de evasión o no exposición de riesgos, aminorando las vulnerabilidades. Como también puede ser relacionado con la certeza o seguridad en los actos (como la palabra *sure* en inglés), el modo subjetivo entonces estará comprendido en el miedo, o incertidumbre.

Un sentimiento de inseguridad se gesta en un país vulnerable, incapaz de salvaguardar su integridad como nación. Los ideales presentes en la agenda de seguridad son las de equilibrio y paz, que se ven representados en capacidad bélica y habilidad para garantizar el control interno y externo en el país. La confianza de sus ciudadanos, la legitimidad, el prestigio ante otros países, y el mantenimiento del bienestar en un estado se correlacionan en gran medida con el concepto de seguridad nacional.¹¹⁵

Desde la condición subjetiva de la seguridad nacional, Anthony Giddens¹¹⁶, desarrolló el concepto de seguridad ontológica, refiriéndose:

[...] a la confianza que la mayoría de los seres humanos depositan en la continuidad de su autoidentidad y en la permanencia de sus entornos, sociales o materiales de acción. Un sentimiento de fiabilidad en personas y cosas, tan crucial a la noción de

¹¹⁵ Attina, Fulvio, Geopolítica, En: Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Tomo I, Siglo XXI, México, 1991, p. 703, mencionado en Velazco Gamboa, Emilio, Seguridad Nacional, una lectura metodológica: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html> en: Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo. Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal. Subdirector Investigador Parlamentario. Julio 2009. Versión digital: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>

¹¹⁶ Sociólogo inglés más importante de Gran Bretaña y uno de los más influyentes del mundo. Adquirió gran reconocimiento debido a su intento de renovación de la socialdemocracia a través de su teoría de la Tercera Vía.

confianza, es fundamental al sentimiento de seguridad ontológica; por lo que ambas están fuertemente relacionadas psicológicamente... La seguridad ontológica tiene que ver con el «ser», o, en términos fenomenológicos, con el «ser-en-el-mundo». Pero éste es un fenómeno anímico, no cognitivo, y está enraizado en el inconsciente. Los filósofos nos han enseñado que en un plano cognitivo existen pocos, si es que alguno, aspectos de nuestra experiencia personal sobre los que podemos tener certeza.¹¹⁷

Giddens señala que las personas dependen de la confianza en los demás, tomando a la inseguridad como una muy útil herramienta de prudencia, adjudicando así la seguridad como un estado de bienestar.

Sin embargo, en el uso común de la palabra seguridad en español, es usualmente relacionado con la protección física, si a esto le sumamos la historia conceptual que inicio con las estrategias militares de defensa, encontraremos la principal confusión en la administración del concepto, desde la cual, se desarrollan algunas estrategias nacionales que conservan una percepción limitada del término.

Es por ello, que se considera necesario indagar en otras políticas similares de seguridad nacional, pero que identifiquen en otro contexto el término de seguridad nacional. Para los fines de este estudio fueron elegidas dos perspectivas, una en inglés, y la otra en alemán, por ser idiomas distintos al latín, del cual deriva el español, pues otras lenguas latinas no varían demasiado la apreciación del concepto. Por el contrario, en el inglés y el alemán, a pesar de que encontramos similitud por ser países occidentales (con los que compartimos historia filosófica y teoría de seguridad nacional), en su propia conceptualización encontramos que el mismo término representa otras consideraciones que en español no han sido comúnmente identificadas.

2.3.1 SAFETY vs SECURITY (Inglés)

En el idioma inglés encontramos una bifurcación de lo que generalmente concatenamos bajo la misma noción de seguridad:

- ✓ *Security*: protección de una persona, edificio, organización, o país frente a amenazas como el crimen o los ataques de los países extranjeros.

¹¹⁷ Giddens, Anthony (1995) *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ed. Península, Barcelona. p. 29.

- ✓ *Safety*: sensación en el que se ésta, o espacio en el que se encuentra a salvo y no en peligro o riesgo.¹¹⁸

En amplio sentido podemos distinguir que *security*, es el término más cercano a la cosmovisión de seguridad en el idioma español, por lo menos al esquema tradicional del concepto, pues reconoce la protección y la defensa como sus objetivos, mientras que *safety* concede el peso a la sensación de encontrarse a salvo y por lo tanto no tiene déficits que vulneren esta condición, por lo que es necesario garantizar el *security* para obtener el *safety*.

Inclusive, para referirse a su seguridad nacional, el gobierno estadounidense agregó una palabra más próxima a su ideología, pues cambia el objeto nacional, a una relación espacial: “tierra natal” con ello la palabra por si sola distingue rasgos de su identidad nacional dentro del término: *homeland security*, que se formó inicialmente, desde una perspectiva de defensa contra el terrorismo.

El esfuerzo nacional para asegurar una patria a salvo, segura y con poder de recuperación contra el terrorismo y otros peligros de los intereses, las aspiraciones y los modos de vida de los Estados Unidos en prosperidad del esfuerzo nacional para prevenir ataques terroristas dentro de Los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos al terrorismo y minimizar el daño de los ataques que se produzcan.¹¹⁹

El Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (DHS por sus siglas en inglés) una de las organizaciones de las que depende la seguridad nacional en dicho país, definió los tres conceptos siguientes como la base para un enfoque integral de la seguridad nacional:

- Seguridad: Protección de Estados Unidos y su gente, intereses vitales y forma de vida.
- Elasticidad/Poder de recuperación: Fomentar la robustez individual, comunitaria y del sistema, adaptabilidad y capacidad de recuperación rápida.
- Aduanas e intercambio: Agilizar y hacer cumplir el comercio, los viajes y la inmigración lícitos.¹²⁰

¹¹⁸ Consultado en el *Diccionario de Cambridge*, traducción propia. Versión digital: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/>

¹¹⁹ Congressional Research Service (2013) *Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations*. Ed. CRS Report for Congress, Washington D.C. p. 8. Traducción propia. Versión digital: <https://fas.org/sgp/crs/homesecc/R42462.pdf>

¹²⁰ Department of Homeland Security (2010) *Quadrennial Homeland Security Review Report: A Strategic Framework for a Secure Homeland*. En Bullock, Jane A., Haddow, George D., Coppola Damon P. (2013) *Introduction to Homeland Security*. Ed. Elsevier, Massachusetts. p. 8. Traducción propia.

El primer punto es una combinación de la *safety* y *security*, pero el segundo es conocido en inglés como *resilience*, es decir, la capacidad de recuperar un estado inicial, como ejemplo podemos tomar un fenómeno natural que afecte a una nación, la resiliencia del Estado será la habilidad institucional prevista en una estrategia que le permita retomar su capacidad funcional en todos los ámbitos, tal y como estaban justo antes del problema ambiental. Y finalmente agilizar los procesos internacionales, particularmente los comerciales es la forma de convertir una estrategia de conservación en una propositiva, porque el hecho de mantener las condiciones óptimas del Estado no conlleva por sí solo al desarrollo o crecimiento, es en cierta manera pasividad, por lo que requiere de un objetivo más para estimular estas aristas propositivas.

A pesar de que en los últimos años la política de seguridad nacional de los Estados Unidos de América ha reflejado un gran interés en el combate al terrorismo, no es exclusiva su cosmovisión del tema a este conflicto, por el contrario, la estrategia de dicho país es una de las más completas, con una amplia gama de temas, que considera necesarios para conservar el modo de vida de sus ciudadanos:

La Seguridad Nacional se basa en nuestros esfuerzos compartidos para prevenir y disuadir los ataques, identificando e interceptando las amenazas, negando a los actores hostiles la capacidad de operar dentro de nuestras fronteras y protegiendo la infraestructura crítica de la Nación y los recursos clave. Las iniciativas que fortalecen nuestra protección, aumentan nuestra vigilancia y reducen nuestras vulnerabilidades por lo que siguen siendo componentes importantes de nuestra seguridad.¹²¹

La propuesta de *homeland security* busca integrar todos los recursos pertinentes no tan solo para la conservación de su Estado, sino para el óptimo crecimiento del mismo. Para ello es necesario garantizar la continua observancia de los objetivos de su seguridad nacional. En ese sentido es que extrapolan sus necesidades fuera de las fronteras políticas:

Sabemos que los sistemas globales que transportan personas, bienes y datos alrededor del mundo también facilitan el movimiento de personas, bienes y datos peligrosos, y que dentro de estos sistemas de transporte y transacción, hay nodos enclave (por ejemplo, puntos de origen y transferencia, o cruces fronterizos) que representan oportunidades de oposición. Por lo tanto, debemos trabajar para hacer frente a las amenazas en cada punto de su cadena de suministro (cadenas de suministro que a menudo comienzan en el extranjero). Para asegurar nuestra

¹²¹ *Idem.*

seguridad nacional entonces, debemos involucrar a nuestros aliados internacionales y emplear toda la amplitud de nuestra capacidad nacional, (Gobierno Federal, a la policía estatal, local, tribal y territorial, a otras entidades encargadas de hacer cumplir la ley, a la Comunidad de Inteligencia y al sector privado) y alistar apropiadamente las habilidades de millones de ciudadanos estadounidenses.¹²²

Esta visión de seguridad nacional es congruente con su política exterior, desarrollado desde su conformación y manteniendo activa, la doctrina Monroe en 1823 con “*América para los americanos*”, haciendo ese su grito de guerra para conservar y proteger sus intereses, aun incluso fuera de sus fronteras, por medio de la cooperación internacional y continua interacción con los organismos internacionales para ampliar su zona de influencia.

Es pertinente recalcar que este es un Estado con historia e ideología expansionista, que se ha servido de la *Realpolitik* y del *Smart power* para ampliar su zona de influencia, particularmente desde el esquema tradicional de la seguridad de la defensa enmarcado como potencial militar y nuclear en la actualidad, a pesar de ello, su enfoque multidimensional, es claro cuando señala que la defensa proyectada en *security*, no es el único ámbito que debe desarrollar un Estado dentro de su estrategia de seguridad nacional. Dando el ejemplo de la importancia de integrar otras facultades como *safety* dentro del mismo documento estratégico.

2.3.2 SICHERHEITSGEFÜHL – SENTIMIENTO DE SEGURIDAD (Alemán)

En alemán *Sicherheitsgefühl*, se traduce como “sensación de seguridad”, mientras que la estrategia de seguridad nacional es: *Nationalsicherheit*, y la estrategia de seguridad interior: *Innere Sicherheit*. En las tres se reconoce una palabra común que es traducida comúnmente como seguridad, sin embargo: “*Bauman observó que el termino alemán Sicherheit involucra tres ideas distintas: security, certainty, and safety.*”¹²³ La certeza o certidumbre que reconoce Bauman da aun mayor amplitud al mismo concepto.

Identificamos en esta concepción de la seguridad una mayor claridad por la sensación o sentimiento de seguridad, cualidad que da certeza no tan solo de la protección sino que también legitima el actuar del Estado mismo.

¹²² *Ídem.*

¹²³ Zedner, Lucia (2009) *Security*. Ed. Routledge, Nueva York. p. 17.

Alemania está en el centro de Europa, su historia reciente ha sido marcada por el intento de formar un imperio tan grande que pretendía dominar todo el continente, basado en la estrategia geopolítica del espacio vital. En las últimas décadas es reconocida como una de las naciones comerciales e industriales más importantes, garantizando recursos tangibles no tan solo para su Estado sino para la región que pertenece. Es un actor fundamental no tan solo de Europa sino del mundo, conservando índices económicos y sociales saludables, es interesante pensar en la relación que tienen todos estos sucesos con la ideología de una palabra: *Sicherheit*.

Forma parte de los intereses de seguridad alemanes:

1. Defender la soberanía de Alemania, la integridad del territorio nacional de Alemania, proteger el derecho y la libertad del pueblo alemán y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.
2. Prevenir crisis y conflictos regionales que puedan afectar a la seguridad y los intereses de Alemania y contribuir a la gestión internacional de crisis.
3. Enfrentarse a los desafíos globales, sobre todo la amenaza por parte del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Fomentar y proteger el comercio mundial libre y sin trabas como base de nuestro bienestar; en este punto nos vemos junto a España, por ejemplo, en la lucha contra la piratería en el cuerno de África.
5. Además, contribuir al respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del Derecho Internacional Público.¹²⁴

Es claro que Alemania asumió su papel en el sistema internacional por medio de la geopolítica, y cooperación internacional, como actor inmerso en las características de globalización, sin dejar de lado su historia militar. Cabe destacar el desarrollo de la Geopolítica desde autores como Karl Haushofer¹²⁵, fundamentales en el desarrollo de políticas que fueron aplicadas en el realismo político del nacionalsocialismo alemán a través del *Lebensraum* (espacio vital). A pesar de cofundar esta doctrina y contar con una historia bélica reciente, Alemania ahora asume la evolución del concepto más allá de la *Bundeswehr* (defensa federal):

¹²⁴ Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa. Conferencia impartida el 9 de diciembre del 2010 por el embajador Reinhart Silberberg de la República Federal de Alemania, en España. En el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Españolas. Versión digital:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3745507.pdf>

¹²⁵ Político, militar y geógrafo alemán (1869-1946) Sus estudios sobre los aspectos políticos del mundo lo hicieron merecedor por redefinición de la ciencia que conocemos hoy como Geopolítica. Le acompañaron en sus estudios las tesis de historiadores ingleses, como Thomas Macaulay y Edward Gibbon, alemanes, como Albrecht Roscher y Friedrich Ratzel, suecos como Rudolf Kjellén, quienes configuraron el pensamiento geopolítico de Haushofer. En 1924 ya funda su publicación Revista de Geopolítica (*Zeitschrift Für Geopolitik*) con la cual inicia sus actividades como especialista en el área internacional de la política alemana.

Hoy en día para el centro de Europa y, con ello, para Alemania ya no hay una amenaza territorial directa con armamento militar convencional. Esto no cambiará en un futuro previsible, dada la ampliación del espacio europeo de seguridad y estabilidad y de los avances visibles en la cooperación con Rusia... La política alemana de seguridad y defensa debe trabajar con una previsión a largo plazo. La prevención de crisis requiere una estrecha colaboración de componentes civiles y militares.¹²⁶

La política integral de seguridad que mantiene Alemania se basa en los medios políticos, diplomáticos, económicos, humanitarios y militares. Reconoce la prevención de crisis bajo el desarrollo estratégico multidimensional. Su cooperación en temas de seguridad y defensa son claros, en cuanto a sus tratados vinculantes:

La OTAN, la asociación transatlántica con Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europea influyen en el planteamiento de nuestra política de seguridad y defensa... El interés de Alemania es poder realizar una aportación militar a la gestión conjunta de crisis bajo el techo de Naciones Unidas y en conjunción con los socios de la OTAN y la Unión Europea, si ello fuera necesario. Esta aportación debe ser acorde con la importancia política y la fuerza económica de nuestro país.¹²⁷

La estrategia alemana es un ejemplo ligeramente más claro en su apoyo militar y de cooperación con la seguridad colectiva, probablemente por la historia que le precede en su región, pues proponer acciones unilaterales del ámbito militar le daría una mala imagen pública. Sin embargo, la aplicación de los intereses de su nación, son expresados en las tácticas y alianzas que realizan, es claro que conocen y asumen su participación en el sistema internacional, aprovechando acciones de *soft power* en su zona de influencia.

Podemos concluir de este apartado que la connotación que se le da al mismo concepto en otro idioma, tiene una relación estrecha con la estrategia que se desarrolle, reconociendo cualidades con mayor amplitud cuando el término las contenga. Como se ha podido observar, el término de seguridad, no puede ser definido con simpleza, por el contrario, conforme sus objetivos varían, se compone su propia diversidad.

En todo caso, la política de *homeland security* es una de las estrategias de seguridad nacional más elaboradas, pues contiene una noción integral, sistémica y propositiva como esta tesis sostiene que debe implementarse un documento estratégico de este tipo, sin confundirse que la prioridad que se les de a los diferentes asuntos sean los mismos, más

¹²⁶ Reinhart Silberberg, *op. cit.*

¹²⁷ *Idem.*

bien reconociendo las cualidades de las consideraciones y herramientas metodológicas bajo la que se diseñó.

2.3.3 SEGURIDAD NACIONAL COMO ESTRATEGIA DEL ESTADO

Como se explicó anteriormente, la condición dinámica de la seguridad, implementada desde la envergadura que se le dota al concepto, involucra áreas de sostenimiento del Estado, pero también de su interacción internacional con otros actores del sistema, perder de vista alguno de estos sectores modificará en la orientación estratégica que se le da a la seguridad para cada nación. Siendo que la dirección de dicha estrategia, debe constituirse desde los intereses nacionales, destinando prioridades a la agenda nacional e internacional, para desarrollar una política de seguridad nacional a modo, pues no podrá darse el mismo peso a todos los temas, ni se le deberá asignar la misma prioridad que otros les den.

Algunos de los objetivos nacionales son: propiciar el Estado de Derecho, mantener la unidad nacional, preservar la soberanía, procurar los derechos humanos, sostener un ambiente político favorable, entre otros; todos ellos son afines a la seguridad nacional, sin embargo, todas estas condiciones son de mantenimiento del Estado (anteriormente desarrollado con el nombre de resiliencia), en ese sentido la seguridad es sinónimo de estabilidad, lamentablemente ello posee un carácter impositivo pues no otorga planteamientos propositivos, es decir, de mejoría, desarrollo y crecimiento.

La seguridad nacional debe reconocerse como estrategia fundamental de cualquier Estado pues bajo un enfoque sistémico dota de un análisis profundo de la realidad nacional e internacional, necesarios para la toma de decisiones, auspiciando el mantenimiento del Estado, por medio del desglose de las capacidades y conflictos que le circundan.

Como se mostró en el término de seguridad alemán, incluir certidumbre es necesario para ostentar seguridad, pues un Estado debe estar libre de peligro de ataque militar, coerción económica y/o energética, presión política o social y contar con un aparato institucional que conserve el Estado de derecho. Como se observó también en este capítulo, la seguridad internacional es el resultado de la seguridad de los Estados miembros de la comunidad internacional; en consecuencia, no se puede lograr sin la cooperación internacional.

No debe confundirse la interrelación de las políticas de seguridad nacional de otros Estados, con la adopción de las mismas medidas, pues requiere un análisis de las prioridades de la propia agenda, para establecer las acciones a seguir.

En suma, la seguridad nacional es un concepto más bien relativo, pues dependerá primeramente de su definición conceptual en relación con el idioma y axiomas que se le adjudiquen ideológicamente y en la aplicación práctica, por medio de la estrategia nacional de cada Estado, posteriormente de las capacidades de cada Estado y de sus objetivos basados en todo momento en los intereses nacionales, la coordinación de estos factores determinaran el poder nacional. Además, el enfoque sistémico incluye la correlación en otros ámbitos y dimensiones y las repercusiones que impactaran directamente o de manera colateral.

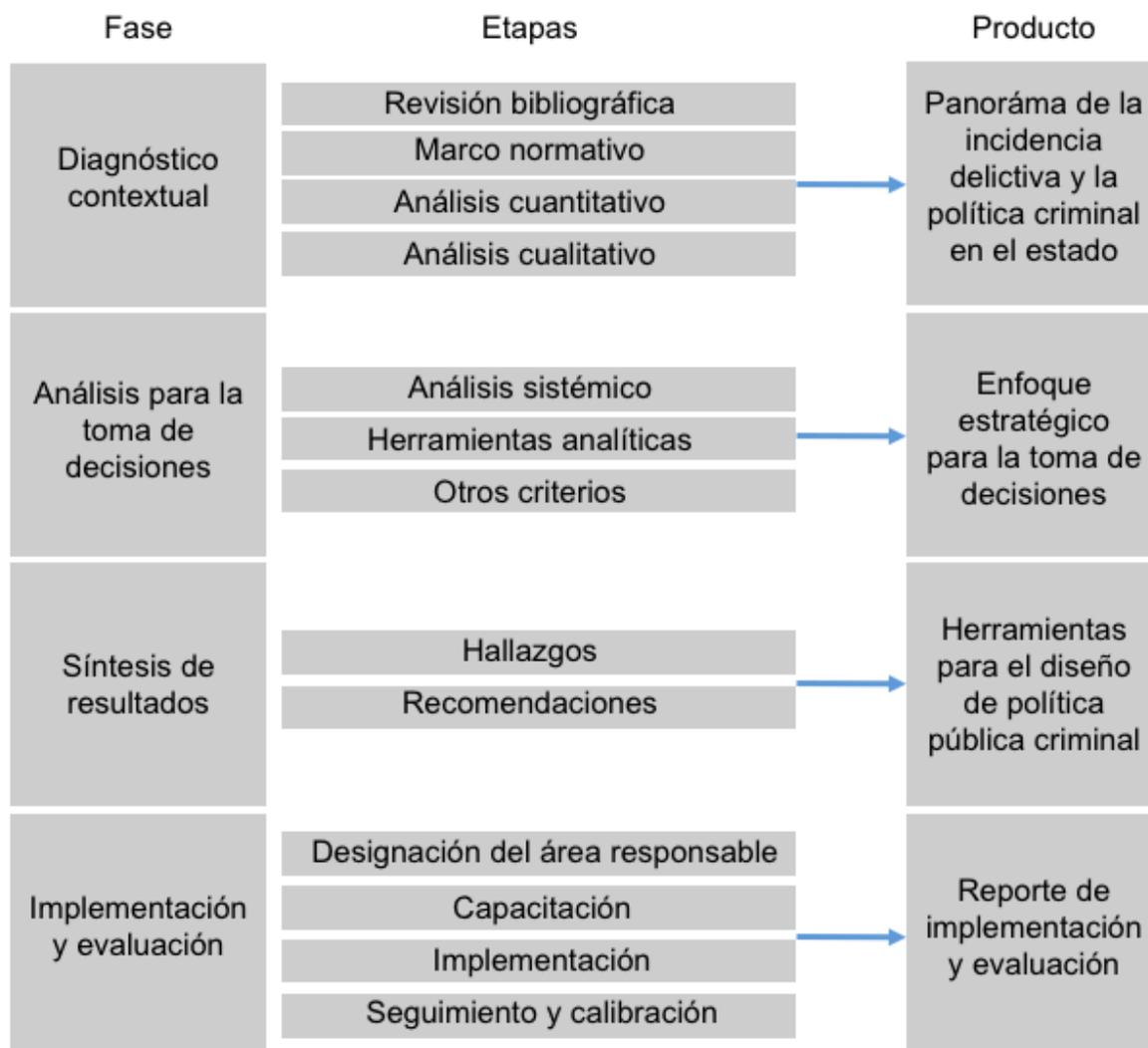
Esquemáticamente, el organismo del Estado se constituye de cuatro sistemas característicos e interdependientes que podremos asemejar a los sistemas fundamentales del ser humano: el político, que es como el sistema nervioso, teniendo como centro el Gobierno, actuando como una especie de cerebro; el económico, que representa el papel correspondiente al sistema circulatorio; el psicosocial, que hace las veces de sistema sensorial, y, finalmente, el militar, comparable al sistema muscular del organismo humano... La Seguridad Nacional, en su moderna concepción, depende y se deriva de la seguridad de ese organismo vivo que constituye el complejo de la Nación. Se comprende, así, que es posible destruirlo, mucho más directa y sutilmente, a través de acciones que comprometan a los otros sistemas, que por una acción frontal pura y simple, que caracteriza, para el Derecho Internacional, el acto frontal de agresión, que es la llamada guerra militar o convencional.¹²⁸

La prospectiva estratégica de la seguridad nacional debe reconocer cuando menos: la amplitud de escenarios geopolíticos, económicos, situación de las potencias del sistema internacional, concepción de la realidad nacional, balance del poder interno y externo, áreas críticas, de oportunidad e impulsoras, logística de los procesos y planes implementados, y retroalimentación para ajustar las políticas adoptadas en corto, mediano y largo plazo.

En ese sentido, la política exterior juega un papel fundamental en la estrategia de cooperación y de proyección del Estado, para ello se requiere un diagnóstico mesurado del comportamiento de otras naciones y la diplomacia histórica, para elegir que políticas adoptar, para que estas sean consecuentes con la realidad internacional que ostenta un Estado en particular, eligiendo entre los modos que dispone para los objetivos que desea lograr.

¹²⁸ Aurélio de Lyra Tavares, *O Brasil de minha geração, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro*. En: Ugarte, José Manuel *op. cit.* p. 38.

Esta perspectiva ya comienza a utilizarse en el desarrollo de políticas públicas en México. La Escuela de Gobierno y Transformación Pública (EGAP), desarrolló en 2012 en conjunto con las procuradurías de justicia mexicanas, una propuesta metodología para el diseño de la política criminal¹²⁹, al margen del nuevo Sistema de Justicia Penal, que persigue transitar del modelo tradicional de planificación, hacia uno de investigación-acción, donde incluyen al análisis sistémico como enfoque estratégico para la toma de decisiones.



Fuente: Torres, Pedro (coord.) (2015) *Políticas Públicas para la Justicia*. p. 8. Ed. EGAP - INACIPE

¹²⁹ Véase: Torres Estrada, Pedro R. (coord.) (2014) *Políticas publicas para la justicia*. Ed. INACIPE, México.

Una de las propuestas puntuales gestionadas a través de este modelo es la Metodología para el Diseño de una Política Criminal Integral, donde se reconoce de manera integral las medidas y herramientas para aminorar la incidencia delictual:

La fase para el análisis de toma de decisiones se compone de tres etapas: análisis de sistemas, aplicación de herramientas analíticas (Principio de Pareto, análisis de tendencias y análisis económico) y otros criterios (categorización de delitos de alto impacto, recomendaciones nacionales e internacionales, percepción pública de la inseguridad).¹³⁰

Para reconocer cuáles son las tareas que se deben priorizar en un documento estratégico de seguridad nacional, falta reconocer las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que detentan las condiciones del Estado, para destinar políticas dispuestas a contrarrestar estos conflictos, por lo que procederemos a su análisis a continuación.

¹³⁰ Véase: Torres, Pedro y Gloria Pérez, *et al.* (2015) *Metodología para el Diseño de una Política Criminal Integral*. EGAP, Tecnológico de Monterrey, Nuevo León.

3. AMENAZAS RIESGOS Y VULNERABILIDADES

La seguridad nacional destinada a la protección y sostenimiento del Estado, entendido en la libertad de acción y desarrollo soberano, a través de la preservación de sus intereses nacionales, es violentada en varios frentes, algunas ocasiones de manera colateral y otras más con clara intención de dañar las capacidades del Estado. En este apartado, se clasificarán cuáles son esas amenazas, riesgos y/o vulnerabilidades que atentan la conservación y desarrollo de una nación.

Anteriormente, se mencionaron las amenazas, riesgos y vulnerabilidades en referencia a las crisis de los Estados de manera directa con las relaciones internacionales, por ello, en este capítulo se dará respuesta a las interrogantes ¿Qué diferencias existen entre estas categorizaciones? o ¿Cómo priorizarlas en el entramado de la seguridad nacional? De tal modo que se distinguirán las áreas en las que se ven implicadas cada una de ellas y el modo de restar su impacto en la seguridad.

Las acciones nacionales tienen la capacidad de impactar a nivel internacional, por la creciente interconectividad del sistema; algunos riesgos como la debilidad institucional, la incapacidad de atender su seguridad interior o la falta de gobernabilidad de un Estado, pueden traspasar la seguridad local, y convertirse en amenazas regionales o incluso globales. Como se podrá apreciar en este apartado existen amenazas que sobrepasan las fronteras de una nación, y dependen de la cooperación internacional para su atención; tales como el tráfico ilegal de armas, trata de personas, el narcotráfico, entre otros. Estas condiciones exacerban las condiciones de inseguridad y por lo tanto, requieren ser previstas en una estrategia que las clasifique.

La Real Academia Española revela que la palabra amenaza proviene del latín *minancia - mina* referente a restar o afectar: “*dicho de algo malo o dañino, presentarse como inminente para alguien o algo*”¹³¹. Por lo tanto, se le destina a un conflicto latente, que en cualquier momento puede ocurrir. El ejemplo clásico de amenaza a la seguridad nacional, se encuentra en la Guerra, por ser un acto inminente de ataque.

Por otro lado, la esquematización del riesgo proveniente del latín *riesco* (risco), por el peligro que suponen: “*confiere una contingencia o proximidad de un daño*”¹³². En ese sentido un riesgo hace alusión a un peligro que no es inminente, pero es previsible, es decir, requiere de una respuesta por la contingencia que refiere su definición, en tanto, dependiendo de las circunstancias puede o no suceder. Sin embargo, conserva la

¹³¹ RAE Diccionario de la lengua española. Versión digital: <http://dle.rae.es/?id=2JVscQR>

¹³² RAE. *op. cit.* Versión digital: <http://dle.rae.es/?id=WT8tAMI>

expectativa de su desenlace hasta que se derive en una crisis. Como ejemplo podemos encontrar los riesgos naturales que ponen en riesgo la seguridad de la población.

Asimismo, el diccionario de la RAE define vulnerable como: “*adjetivo de algo que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente*”¹³³. Por ello, es relacionada una vulnerabilidad nacional bajo el concepto de área que requiere atención previo a convertirse en un riesgo, asumiendo que se le diagnostique alguna flaqueza que pueda afectar en un futuro la operatividad de dicha estructura. Un claro ejemplo de esto es el nivel de corrupción de un país, pues lo hace susceptible de conflictos por dicha debilidad institucional que permea en múltiples áreas del Estado.

Por lo tanto, se puede identificar que cualquier conflicto provee un escenario de inseguridad, incertidumbre y desprotección, ya sea por un riesgo potencial o real, que puede escalar desde una vulnerabilidad hasta una amenaza, con el carácter inminente que a este último le caracteriza.

Sin embargo, un Estado puede reconocer que los riesgos y vulnerabilidades son los que corresponden a sus facultades internas, mientras que una amenaza, es la que proviene del exterior, esta clasificación se realiza en referencia a la manera de prevenir un conflicto, un riesgo o vulnerabilidad permite mediante un análisis de aminorar su probabilidad de aparición, mientras que una amenaza difícilmente controlable, es más común encontrarla fuera de alcance, es decir, desde el exterior.

La capacidad de respuesta a estas amenazas, dependerá primordialmente de un análisis, desde el cual, se pueda desarrollar tácticas de prevención, habilidad de adaptación o estrategias de resistencia para la seguridad de un Estado, pero estarán condicionadas en su posibilidad de acción, por medio de las capacidades o carencias del mismo, así como de otros factores estructurales que se manifiestan en el sistema internacional. Algunos de estos factores son la pobreza endémica, las crisis económicas y el desempleo que se deriva de ellas, la proliferación de armas de impacto masivo, la delincuencia transnacional, los éxodos y migraciones, la degradación de los ecosistemas así como las guerras por los recursos, los desastres naturales y crisis sanitarias, entre otros.

En este apartado, se mencionarán los más comunes a modo de exponer los principales retos para la seguridad nacional, sin embargo no profundizaremos demasiado, por la extensión que implica cada uno de estos temas.

En cualquier documento estratégico de seguridad nacional se debe contemplar la capacidad de reponerse de una crisis, desastre o catástrofe (dependiendo de la magnitud

¹³³ RAE. *op. cit.* Versión digital: <http://dle.rae.es/?id=c5dW2by>

del hecho), suponiendo que se llegue a concretar, estableciendo criterios para los momentos de caóticos, permitiendo de esta forma abordar los conflictos bajo una perspectiva objetiva, particularmente en los casos donde la contingencia parezca aumentar su intensidad. Por lo tanto, es fundamental identificar y clasificar los diversos tipos de conflictos que vulneran la soberanía de un Estado, para realizar las acciones que consideren mejores para su desarrollo y mantenimiento, a través de un documento estratégico que dote de certidumbre su participación, tanto en el plano nacional como internacional.

3.1 CONFLICTOS TRADICIONALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Como se mencionó con anterioridad, la guerra es la amenaza tradicional más común de la seguridad nacional, empero todas las formas que impactan en la estructura de un Estado requieren una apremiante atención. Los conflictos tradicionales reconocen a un enemigo concreto, y la manera de aumentar su seguridad generalmente depende del incremento en su fuerza militar, entre ellos encontramos, la guerra y los golpes de Estado.

El contexto de estas amenazas, se desarrollará de manera horizontal cuando el conflicto sea entre Estados, representado la igualdad jurídica del derecho publico internacional, mientras que en la dimensión nacional cuando la estabilidad interna se vea afectada impositivamente, particularmente en el ámbito político-social, puede involucrar un golpe de Estado o el ataque directo a la organización nacional, vulnerando las capacidades del Estado. Por otro lado, si las implicaciones de la estabilidad interna son favorables propiciarán la legitimidad gubernamental y los procesos de justicia, fomentando a su vez la estabilidad del sistema internacional por la certidumbre que otorga en sus relaciones con otros actores.

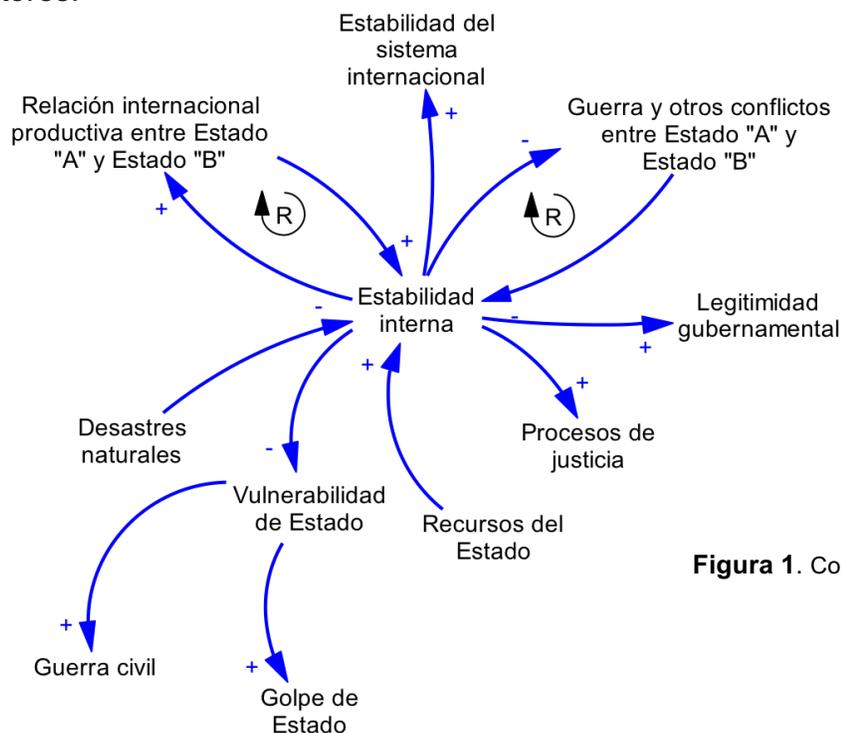


Figura 1. Conflictos tradicionales de la seguridad nacional. Elaboración propia.

Como se puede observar esta figura con enfoque sistémico expone la cosmovisión individualista, donde la cooperación internacional es prácticamente excluida pues el ámbito de la defensa se ocupa como atenuante en los conflictos frontales, y el compromiso político por mantener la estabilidad al interior de la nación sirve para conservación de la envergadura estatal, donde el objetivo será modificar o eliminar la estructura de poder de la que se sostiene el Estado, así como sus capacidades y recursos, en ese sentido, se puede simplificar esta clasificación en una estrategia que faculte la protección de estas áreas de un posible ataque, en su organización, operación y logística, con protocolos de seguridad que dirijan las acciones que se deben realizar en caso de un ataque bélico, guerra civil, o cualquier otro peligro que requiera defender la soberanía y/o los acervos del Estado.

A continuación, se desarrollarán algunos de los conflictos tradicionales más emblemáticos de la seguridad nacional.

3.1.1 GUERRA Y CRISIS POLÍTICA AL INTERIOR

La guerra es el conflicto armado declarado que involucra la confrontación entre naciones o alianzas de Estados, generalmente se le atribuye a los conflictos políticos, sin embargo, está íntimamente relacionado con la expansión geopolítica, los recursos naturales y económicos; su extensión se puede traducir en el número de víctimas afectadas, duración, así como el armamento utilizado.

Los esfuerzos por legitimar el instrumento político del conflicto bélico, como un acto de violencia destinado a obligar a nuestro oponente a cumplir nuestra voluntad, han sido apoyados por militares como Carl von Clausewitz¹³⁴, y traducido desde otra perspectiva con el crítico francés Michel Foucault¹³⁵, quien afirma que la política ha sido y sigue siendo la guerra de otra manera.

El siglo pasado es un ejemplo claro de esto, pues en este periodo se desarrolló una evolución táctica y tecnológica militar sin precedentes, desde la primera Guerra Mundial, hasta las más recientes como la guerra civil en Siria, que tiene actores externos participando en la crisis. La evolución tecnológica y la globalización, han ido de la mano en el desarrollo y fortalecimiento de los Estados, no solo en el plano militar, sino en sus esferas económica y social.

¹³⁴ Militar prusiano (1780-1831) Uno de los más influyentes historiadores y teóricos de la ciencia militar moderna.

¹³⁵ Filósofo francés, historiador de las ideas, psicólogo y teórico social (1926-1984) Fue profesor en varias universidades francesas y estadounidenses y catedrático de Historia de los sistemas de pensamiento en el Collège de France

La cosmovisión de la seguridad nacional de la cual parte este análisis, incluye por lo tanto, también a la incapacidad institucional, y la ingobernabilidad como conflictos internos que vulneran la estructura de cualquier nación. Pues todos los conflictos tradicionales han sido señalados como los que afectan la organización del Estado y ponen en riesgo directamente su conservación. Siendo así las primeras definiciones de amenazas a la seguridad nacional, relacionadas concisamente con la defensa nacional que, como lo vimos anteriormente, se esgrime a la protección del Estado, frente a conflictos que pongan en riesgo su soberanía.

A pesar de que los conflictos bélicos se han reducido gracias a la cooperación internacional y la solución pacífica de las controversias, el dilema de la seguridad que se aplica en el realismo político, tiene efectos que se han mantenido desde la geopolítica:

En febrero de 2008, tuvo lugar en Munich la 43ª Conferencia de Seguridad. En ella, Rusia lanzó un mensaje a la comunidad internacional, destacando que la Guerra Fría había quedado atrás, pero que emergían nuevas amenazas contra la seguridad rusa, amenazas occidentales. Esta situación advertida por Rusia se conoce como *cold spell*, un estado de tensión entre las potencias, enmarcada dentro del contexto de hegemonía estadounidense. Rusia, como actor principal del sistema internacional ve amenazada su seguridad con la proximidad y ampliación de la OTAN. Estados Unidos se enfrenta en una guerra a través de la OTAN contra el terrorismo, de definición difusa y confusa, lo cual ocasiona grandes encrucijadas políticas, jurídicas y militares para los dos países.¹³⁶

Se ha cuestionado la participación de la OTAN como bloque de defensa colectiva, pues esta organización surgió como método de contención frente a la guerra fría, a pesar de ello, toda la defensiva se conservó tras la caída del muro de Berlín, generando más tensión que calma, pues no parece aportar a la agenda internacional una solución para contener las nuevas amenazas, y por el contrario es visto como una avanzada de las tácticas norteamericanas para conservar poder efectivo militar en la zona.

Aunque este escenario puede estar próximo a cambiar, con las declaraciones del actual presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, pues ha dicho que no tiene intención de continuar con el financiamiento de la OTAN:

[...] el magnate tachó a la Alianza Atlántica de «obsoleta», al tiempo que proclamó una nueva era de «buenos acuerdos con Rusia». Un contraste que el exembajador de Estados Unidos en la OTAN Nicholas Burns resumía ayer mismo con esta

¹³⁶ Cancelado, Henry (2010) "La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas". *Revista Análisis político* n.68, Bogotá. p.92. Versión digital: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a06.pdf>

expresión: «Es el mundo al revés». Al Kremlin le faltó tiempo para aplaudir el zarpazo del presidente electo norteamericano a la organización de defensa occidental, y Dmitry Peskov, portavoz del primer mandatario ruso, difundió esta declaración: «Estamos de acuerdo en que la OTAN es un anacronismo». Y, aprovechando el viento a favor, remató: «Es una organización cuyo objetivo es la confrontación».¹³⁷

Este es un ejemplo del sistema internacional donde las estrategias del juego de poder están en continuo cambio, por lo que las amenazas tradicionales a la seguridad nacional, deben mantenerse como parte toral de la estrategia nacional.

Al interior de la nación también es importante identificar las vulnerabilidades institucionales y de procesos de justicia que provean una estructura política estable, pues de lo contrario puede ser traducido en desconfianza social generalizada en sus instituciones o en su gobierno, y posiblemente rechazo hacia la ley.

En este mismo sentido, los golpes de Estado y la Guerra Civil desencadenan ciclos de represión y sublevación, que debilitan las instituciones públicas, designando ingresos y servicios para contener crisis políticas por lo que es preferible que cualquier Estado contemple dentro de su estrategia de seguridad nacional la contención de estos conflictos bajo la clasificación de amenazas tradicionales.

3.1.2 MIGRACIÓN Y FRONTERAS

La migración siempre ha existido en la humanidad, resumida en el movimiento de los hombres en su paso por diferentes regiones. Los flujos migratorios representan la interacción de cuando menos dos realidades distintas, que en ocasiones llegan a ser complementarias. Dentro de esta relación convergen factores políticos, económicos, culturales, religiosos entre otros; como determinantes en la movilidad de personas, generalmente en búsqueda de un mejor modo de vida. Es necesario recordar que la migración es un fenómeno estructural complejo que no debe ser entendido únicamente bajo una perspectiva coyuntural, este reto es necesario atenderlo desde políticas migratorias que identifiquen los conflictos y encuentren la forma de controlar las variables, contemplando en todo momento el factor humano.

¹³⁷ Manuel Erice Oronoz. *“Trump estrecha lazos con Putin y declara la guerra a la OTAN y la UE”*. Publicado el 17 de enero de 2017 en *ABC Internacional*. Versión digital: http://www.abc.es/internacional/abci-trump-estrecha-lazos-putin-y-declara-guerra-otan-y-201701170225_noticia.html

Como se ha visto, la seguridad nacional es otro fenómeno que surge con esta limitación geográfica, motivados por la conservación de su comunidad al interior de la región se establecen estándares de sostenimiento incluidos:

- Ideales: como el sentimiento nacionalista o la ideología política
- Culturales donde participa la idiosincrasia y la religión.
- Y podríamos decir que fundamentalmente sus recursos: los actos primarios del Estado buscan su sobrevivencia por medio del aumento o conservación de sus recursos económicos, militares, naturales, energéticos y humanos.

La migración además es aquejada por los grupos criminales que comercializan con el tráfico de personas, dificultando el actuar del Estado pues a diferencia de otros crímenes, en este caso la mercancía es un ser humano. Además, el migrante normalmente recurre al éxodo en búsqueda de características que mejoraran su calidad de vida o la de su familia.

Por tráfico ilícito de migrantes se entiende la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.¹³⁸

Cabe recalcar que sin asistencia de un tercero para el cruce irregular de una frontera no hay tráfico ilícito, pues solo se violenta la ley migratoria del país al que se entra, sin embargo, la migración aún sin la participación de grupos delictivos, sigue siendo un tema toral de la seguridad nacional, por el impacto en la población, seguridad interior y seguridad humana que le caracterizan.

Desafortunadamente es frecuente la violencia que sufre el individuo que sobrepasa los límites fronterizos. *“La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que hay una tendencia creciente a la criminalización, discriminación, exclusión, explotación y violación de los derechos de los migrantes, particularmente de los migrantes en tránsito.”*¹³⁹

Autores como Peter Meilaender¹⁴⁰ comúnmente refieren estos éxodos bajo dos características básicas; una voluntaria para mejorar su desarrollo humano, y otra involuntaria que surge por inestabilidad política o social en la región, como en el caso de

¹³⁸ Artículo 3 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹³⁹ Naciones Unidas (2010) *Informe del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General Documentos Oficiales. Versión digital: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53_sp.pdf

¹⁴⁰ Para profundizar véase: Meilaender, P. (2001) *Toward a Theory of Immigration*. Ed. Palgrave Macmillan US, Nueva York.

guerra, o por desastres naturales, o incapacidades del individuo como la hambruna o temas relacionados a su salud.

El conflicto de la Guerra civil en Siria es uno de los ejemplos más recientes de éxodo por inestabilidad al interior de su país, este inconveniente ha impactado el pensamiento europeo, referente al asilo humanitario, pues la corriente nacionalista cuestiona las políticas que se han aplicado de manera emergente para recibir migrantes dentro de la Unión.

El conflicto armado de Siria entra en su quinto año y las cifras de sus consecuencias son devastadoras: 220 mil muertos, 11 millones de desplazados, 3,9 millones de refugiados y 12,2 millones de personas que dependen de la ayuda humanitaria para subsistir. La mayoría de los desplazados viajan a Europa directamente en lugar de esperar en los atestados campos de refugiados en los países vecinos, explicó Melissa Fleming, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)... Los destinos más demandados por los migrantes son Alemania, Suecia y Reino Unido. No obstante, la mitad de las demandas de asilo efectuadas en el primer trimestre de 2015 fueron radicadas en Alemania, es decir, 73.000 (un 40% del total), mientras que Hungría recibió 32.000 (18%), Italia 5.000 (8%), Francia 14.800 (8%), Suecia 11.400 (6%), Austria 9.700 (5%) y Reino Unido 7.300 (4%). Según la oficina de la ONU en Grecia, han llegado cerca de 200 mil personas este año, mientras que Italia ha recibido a cerca de 110 mil personas.¹⁴¹

Como se expuso anteriormente el enfoque del desarrollo humano se vuelve un tema controversial, cuando se contrapone a los intereses nacionales, como sucede en este ejemplo: desde una perspectiva humana el refugio y sostenimiento del desarrollo personal debe ponderarse, mientras que a nivel nacional o regional, mantener flujos continuos y crecientes de migración humana requiere de solvencia del Estado, representando serios desafíos para los gobiernos, particularmente cuando el ingreso de los migrantes inactivos económicamente, amenazan el sistema de bienestar por su dependencia a los programas sociales de apoyo por parte del gobierno para integrarlos a su sociedad.

No es de extrañarse que estos flujos sean percibidos como un riesgo, pues claramente son un desafío a la identidad nacional, especialmente cuando se identifique al extranjero bajo conceptos de competencia o explotador de ventajas y recursos que le corresponden de origen a quien es reconocido como parte de dicho Estado. Siendo así que el factor humano requiere necesidades diversas que sumadas a los temores o prejuicios de una sociedad, alimentan la segregación y/o discriminación social.

¹⁴¹ Julieta Nassau. "Crisis migratoria en Europa". Publicado el 10 de Septiembre de 2016 en el Periódico *La Nación*. Versión digital: <http://www.lanacion.com.ar/1826127-nueve-claves-para-entender-por-que-estallo-ahora-la-crisis-migratoria-en-europa>

La falta de integración puede convertirse en un factor de riesgo para la población receptora, pues puede derivar en xenofobia, afectando la estabilidad social, como ha sucedido recientemente en el continente europeo.

Caricaturas satíricas con el profeta Mahoma como protagonista aparecieron en el *Jyllands-posten* con una tirada de 150,000 ejemplares, y posteriores re publicaciones. Los dibujos desataron violentos enfrentamientos en varios países y más de 30 personas perdieron la vida a consecuencia de ellos.¹⁴²

En los últimos años, se ha profundizado la xenofobia en Europa, particularmente en Francia, nación que cuenta con la mayor tasa de musulmanes de la Unión. El debate central radica entre la libertad de expresión (a pesar de que sea xenófoba) vs. los musulmanes que se sienten violentados en cuanto a sus creencias.

En este sentido, la migración vista desde el nacionalismo es catalogada como una intrusión a los valores materiales e inmateriales del Estado al que se ingresa, ya sea de manera lícita o ilícita. Los migrantes son erradamente señalados como un peligro a la homogeneidad del Estado, invasores que impactan en la identidad nacional, y con ello de la sociedad en su conjunto, poniendo en riesgo la integridad de los Estados; derivado de las expresiones nacionalistas que buscan distinguir entre las organizaciones sociales.

Acercando este tema al caso de estudio de este análisis, se reconoce que la posición geoestratégica de México le ha permitido tener un rol importante en la cooperación regional. La frontera norte que limita con los estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas ha generado una relación bilateral política y comercial con los Estados Unidos de América desde hace más de un siglo. Mientras que su historia colonial, configuró al Estado mexicano dentro de Latinoamérica, fungiendo desde hace décadas en la ambivalencia de mediador entre Latinoamérica y Norteamérica, como actor diplomático de ambas regiones.

Existen importantes diferencias en las frontera norte y sur de México, tanto en el sentido geográfico, como económico y político, pero ambas demandan una atención inmediata a la seguridad nacional, por medio de cooperación regional.

La migración para los Estados Unidos de América es un problema contradictorio pues, a pesar de que rara vez es admitido, es un país construido gracias a los migrantes, “el sueño americano” ha servido de slogan para denominar un modo de vida en una tierra de oportunidades y libertad para quienes llegan del exterior, la contradicción se estrella con el rechazo del nacionalismo, pues los flujos migratorios no son recientes y tampoco han

¹⁴² Giddens, Anthony (2007) Europa en la Era Global. Editorial Paidós, Barcelona. p. 71

cesado desde la construcción de este Estado, considerados una potencial amenaza a su identidad. Es por ello que el gobierno estadounidense percibe la migración como un tema de seguridad y de política interna.

Cabe recalcar que la migración indocumentada por si sola representa un nivel muy bajo de amenaza pues fundamentalmente violentan la ley migratoria, pero ninguna otra, ya que su objetivo es ingresar al país para encontrar trabajo. Sin embargo, mientras se reclaman los derechos de migrantes mexicanos en la frontera norte, los migrantes centroamericanos y de otros destinos no cuentan con certeza de su seguridad humana al ingreso por nuestra frontera sur. Como se mostrará más adelante, la violación de derechos humanos, tanto por las organizaciones criminales como por las autoridades nacionales, son recurrentes en su paso hacia el “sueño americano”.

Desde los atentados terroristas de 2001 una de las principales prioridades del gobierno estadounidense fue asegurar su territorio, sin embargo al mismo tiempo, cuentan con una disyuntiva para el funcionamiento de su economía, pues requieren de mano de obra barata. Este proceso de securitización de la migración se ha extendido a las políticas de México, país con gran población y tránsito de migrantes desde hace varias décadas, al país norteamericano, además de ser la única ruta terrestre al sur, para todos los demás que pretenden ingresar a los Estados Unidos de América.

Respondiendo a los requerimientos estadounidenses de control de tránsito de personas y bienes, se ayudó a proteger la frontera principalmente en sus puntos críticos: Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso y Nuevo Laredo-Laredo.

En este nuevo esquema, cabe destacar la asignación de cantidades importantes de recursos para prevenir la migración irregular o indocumentada, así como el tráfico de bienes ilícitos. Con este objetivo, se incrementan los presupuestos, la tecnología empleada y el número de funcionarios federales para proteger la frontera. Como parte de dicho esquema, destacan los incrementos significativos en el personal de la Patrulla Fronteriza (de menos de 3,000, en 1981, a 9,100, en 2001, para llegar a los más de 20,000 en 2010); la construcción de 650 millas de muro fronterizo desde 2006; un mayor uso de la tecnología en zonas de mayor tráfico; así como un aumento considerable en el número de deportaciones.¹⁴³

Anterior a los hechos que cambiaron la agenda en el tema migratorio, ambas agendas carecían de una perspectiva integral que identificará las características de esta interdependencia, donde tanto la economía mexicana como la estadounidense se

¹⁴³ Correa-Cabrera, Guadalupe (2014) “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”. *Revista Migración y desarrollo* vol. 12 no. 22 México. p. 154. Versión digital: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v12n22/v12n22a6.pdf>

encuentran beneficiadas por ser complementarias; pues mientras que la primera cuenta con los recursos naturales, materia prima y mano de obra, la segunda requiere de esos elementos para mantener su economía industrial fortalecida, alimentando así una “*ignorancia estratégica*”, que acusa el investigador Leonardo Curzio:

[...] Ante la dificultad de manejar de manera simultánea varios ejes constructivos para el debate público, el tema migratorio se ha instalado en una suerte de “*ignorancia estratégica*”. ¿Qué quiero decir con esto? En oposición a la inteligencia estratégica que, como es sabido, es el conjunto de información que un gobierno reúne y explota para garantizar sus objetivos nacionales y hacer prevalecer sus intereses, la *ignorancia estratégica* es el conjunto de informaciones que el gobierno debe minimizar para que los intereses nacionales sigan funcionando.¹⁴⁴

Esta postura ambigua permite a los Estados Unidos de América aprovechar la mano de obra barata que emigra del sur, personas dispuestas a trabajar sin derechos laborales debido a que en su país de origen no consiguen oportunidades de trabajo, como sucede en México, por las condiciones insuficientes del modelo económico así como su posición dentro de los 11 países mas poblados del mundo generando beneficios en la complementariedad entre las dos estructuras socioeconómicas.

Desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), la relación de interdependencia entre México y los Estados Unidos de América se incrementó a base del comercio, mismo que representa 300,000 MDD anuales, no así también en el transito libre de personas factor integral del liberalismo económico, postura abiertamente compartida por ambas naciones.

La ideología que sustenta el libre comercio tiene una barrera cultural y en el fondo xenofóbica, pues, al mismo tiempo que incentiva el libre flujo de mercancías y servicios, le niega a otro de los factores básicos de la generación de riqueza (el trabajo humano) la movilidad que se pide para los restantes factores. Es una contradicción de fondo que, sin embargo, los mercados resuelven de manera fáctica. El problema es que si los coches y las máquinas se importan observando normas legales, una buena parte del flujo de trabajadores se realiza en forma ilegal, como si se tratara de contrabando.¹⁴⁵

Esta oferta y demanda de mano de obra en territorio estadounidense también ha sido aprovechada por las organizaciones delincuenciales de carácter transnacional por medio

¹⁴⁴ Cruzio, Leonardo (2007) “*Ignorancia estratégica*”. *Revista Académica del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte* (CISAN), vol. 2, núm. 1, México. p. 123. Versión digital: <http://www.redalyc.org/pdf/1937/193715169005.pdf>

¹⁴⁵ *Ídem*. p. 112.

de la reciente diversificación de sus negocios ilícitos. Estos grupos delictivos reconocen que es la misma ruta, simplificado en el tráfico tanto de personas como de mercancías de manera ilegal.

Los migrantes son víctimas de las organizaciones criminales ya que se ven orillados a utilizar sus servicios, debido a las dificultades derivadas del mayor control de la frontera sur de México, de las rutas de migración y de la frontera sur de Estados Unidos.¹⁴⁶

El endurecimiento de las políticas migratorias tras el 11-S ha orillando a los migrantes a adoptar rutas clandestinas, donde, como quedó expuesto en el capítulo anterior, enfrentan riesgos que parecieran insoslayables en su movilidad ilegal, entre ellos encuentran extorsión, violación, secuestro y en ocasiones la muerte por falta de protección a sus derechos, por lo que el tráfico de inmigrantes se ha convertido en un asunto de especial atención para la seguridad y la protección de los derechos humanos.

Desde el gobierno de Felipe Calderón esta preocupación se ha hecho tan notoria que en 2006 propuso un Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur, con el objetivo de ordenar los flujos migratorios, mejorar la seguridad y combatir la impunidad, lo cual demostró la necesidad de promulgar una legislación en la materia. La Ley de Migración aprobada el 29 de abril de 2011, basándose en criterios de la seguridad humana y dotando de garantías a los derechos de los migrantes en México en su artículo 2:

[...] Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.¹⁴⁷

En el mismo artículo señala valores que deben de adoptarse en los casos de migración, tales como hospitalidad y solidaridad internacional, facilitación de la movilidad, equidad entre nacionales y extranjeros, unidad familiar e interior superior de la niñez y adolescencia, integración social y cultural entre nacionales y extranjeros. También reconoce la responsabilidad compartida y complementariedad con otros países, cerrando

¹⁴⁶ Benítez, Raúl Manaut (2011) México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad. En Natalia Armijo Canto (Editora) *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Ed. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México. p. 179 – 192. Versión digital: <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap10.pdf>

¹⁴⁷ DOF (2011) Ley de Migración. SEGOB, México. Versión digital: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011

de esta manera con el silencio que por años había adoptado el gobierno mexicano en el tema.

No obstante, los esfuerzos realizados hasta el momento, siguen siendo insuficientes, no ha reducido esta situación tan delicada,. Según el *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México* (publicado el mismo año que la Ley de Migración), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), estimó que cada semestre más de 10,000 migrantes (en tránsito por nuestro territorio de la frontera sur a la frontera norte) son secuestrados¹⁴⁸, a pesar de ello, en los últimos cinco años la Procuraduría General de la República ha documentado únicamente 697 averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos cometidos contra migrantes en el país¹⁴⁹, sumándose así la migración a una larga lista de sectores opacados por la impunidad en México.

Otras organizaciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han señalado también la dificultad con la que se encuentran las agrupaciones de la sociedad civil en su ingreso a las estaciones migratorias, destacando que el trabajo de estas organizaciones atiende con mayor prontitud y eficiencia las emergencias de los migrantes, mientras que las instituciones gubernamentales únicamente documentan eventos y registran quejas.

Las situaciones de incertidumbre e inseguridad de la frontera sur de México representan un riesgo a la seguridad nacional, tras el incremento de los controles fronterizos de Estados Unidos de América, se ha enviado una mayor presencia militar en la región, misma que históricamente ha sido de alta movilidad por las crisis internas e inestabilidad de los países centroamericanos.

Según el reporte de Foote y Small (2013), Inseguridad permanente: abusos contra centroamericanos en México, en la ruta de occidente el crimen organizado está menos presente, pero la extorsión de la policía es muy elevada y las condiciones climáticas de la ruta son más peligrosas que otras. Esta afirmación coincide con nuestros hallazgos, en donde el problema más recurrente reportado por los migrantes fue el abuso de las autoridades (policías federales y locales, aunque también agentes de migración que extorsionaron a los migrantes). 59 por ciento de los entrevistados manifiesta haber tenido este tipo de problema, señalando especialmente lugares como Celaya e Irapuato, Guanajuato, y Mazatlán, Sinaloa.

¹⁴⁸ En el periodo comprendido de abril a septiembre de 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales se reportaron 11,333 víctimas. En: CNDH (2011) *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. Versión digital: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secsmigrantes.pdf

¹⁴⁹ Rubén Mosso y Eugenia Jiménez. PGR indaga 697 casos de delitos contra migrantes. Publicado el 7 de febrero de 2017 en Periódico *Milenio*. Versión digital: http://www.milenio.com/politica/pgr-delitos-migrantes-secuestro-lesiones-albergues_religiosos-juarez-milenio_0_898710126.html

No obstante, 37 por ciento de los entrevistados afirmó haber sido agredido por el crimen organizado, mafias y grupos pandilleros durante el tránsito por México...¹⁵⁰

Es claro que la corrupción es uno de los factores estructurales que han favorecido la violencia en la región, pues las instituciones no solucionan los problemas de los migrantes sino que los agravan, esta debilidad institucional no es atendida por el gobierno pues simplemente no es reconocida. La frontera sur del Estado mexicano operó sin observancia ni control gubernamental durante varias décadas, hasta el endurecimiento de las políticas de nuestra frontera norte, con ello la respuesta con enfoque humano pero sin estrategia integral de la dinámica fronteriza, no ha sido suficiente para responder a la crisis que representa hasta el día de hoy.

Desde que Enrique Peña Nieto llegó a la Presidencia de la República en diciembre de 2012, el número de delitos contra las personas migrantes en los estados de la frontera con Centroamérica se ha disparado hasta 200%, llegando incluso a rozar el 300% en algunas entidades. A pesar de la promesa del presidente de proteger a los migrantes con el Programa Frontera Sur, que entró en vigor en julio de 2014, los delitos continúan en aumento.¹⁵¹

La oportunidad que México obtiene por su posición geoestratégica, no ha sido aprovechada en este tema, jugando incluso en su contra. Siguen siendo pocos los acuerdos y la cooperación con Estados Unidos de América. Esta incapacidad de resolver los problemas de la frontera bajo un común acuerdo ha derivado en percepciones erróneas de la situación, complicando y tensionando el dialogo para atender esta crisis migratoria.

La llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca, colocó el problema total de la migración en la agenda, sin embargo, lo realizó bajo dos premisas simplistas: por un lado asocia el desempleo y contracción de la economía por los migrantes explotadores de ventajas originales de los estadounidenses y por el otro, consideró la necesidad de establecer controles más severos para ingresar a los Estados Unidos de América por riesgos asociados a su seguridad nacional (claramente más propios a la defensa del Estado, basados en el hipotético establecimiento de terroristas dentro de su territorio).

Estas posturas alarmistas, como se expuso anteriormente no son nuevas, siempre ha existido una imagen prejuiciosa dirigida desde el nacionalismo en contra de la extranjería

¹⁵⁰ González Arias, Adriana y Aikin Araluce, Olga (2015) "Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad". *Revista Migración y Desarrollo*, vol. 13 no. 24, México. p. 95. Versión digital: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v13n24/v13n24a3.pdf>

¹⁵¹ Redacción de Animal Político. "Peña prometió protegerlos, pero delitos contra migrantes en la frontera sur se disparan 200%". Publicado el 13 de enero de 2017 en *Periódico Animal Político*. Versión digital: <http://www.animalpolitico.com/2017/01/pena-prometio-protgerlos-delitos-migrantes-la-frontera-sur-se-disparan-200/>

y por lo tanto la migración. Sin embargo, en los últimos años se ha recurrido de nuevo a este tipo de discursos de segregación y poca tolerancia a la multiculturalidad, homologando criterios ridículos y sin fundamentos.

La polémica respuesta de este presidente ha sido completar el muro fronterizo que comparten con México para restringir la entrada ilegal por esa frontera terrestre. El presidente Trump le ha dado una nueva cara a la guerra al terrorismo, y la ha destinado a la extranjería pues sus argumentos encaminan todas las acciones al nacionalismo, como ejemplo se menciona el bloqueó de ingreso al país para siete países de Medio Oriente¹⁵², bajo la premisa de amenazantes para la seguridad nacional, acto que desempeñó a tan solo una semana de su llegada al poder.

El escaso tacto diplomático y altamente dogmático del presidente Trump, así como la incapacidad de entablar dialogo por parte de los funcionarios mexicanos en los últimos meses ha deteriorado la cooperación, particularmente en la búsqueda de una respuesta a la crisis migratoria. Es pertinente recordar que el tema de la migración no es siquiera mencionado en la Ley de Seguridad Nacional 2005. Recientemente la opinión pública ha cuestionado la capacidad del Estado mexicano para encontrar soluciones, particularmente cuando el país que comparte frontera al norte tiene posturas radicales, ahora también contra los migrantes que si gozan de derechos, pero son de origen latinoamericano.

Como ha sido expuesto en este capítulo, los recientes esfuerzos para resolver la crisis migratoria no han sido suficientes, comenzando por que históricamente no se le dotó la importancia que merece el tema, políticamente fue sencillo mantener un *status quo* de indiferencia, hasta que el problema fue notorio, sumado a la incapacidad institucional de los sistemas políticos tanto en México como en Centroamérica para atender de manera individual su problema migratorio, y exacerbado por el incremento de la inestabilidad en la seguridad interior del país, como en el caso mexicano por la lucha contra el narcotráfico, demostrando la necesidad de regular las acciones de las instituciones gubernamentales, mismas que hasta la fecha no han sido resueltas.

Este problema regional no puede encontrar soluciones unilaterales, pues los vacíos o vulnerabilidades de otro Estado pueden ser aprovechados en contra de otros gobiernos circundantes, por lo tanto es necesario establecer programas de cooperación internacional, desde una propuesta que aborde la complejidad de esta materia relacionada directamente con la seguridad.

¹⁵² Véase: Marc Bassets y Faus Joan. "Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. El presidente firma un decreto que prohíbe durante 90 días la entrada desde Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia, Yemen e Irak". Publicado el 28 de enero de 2017 en el Periódico *El País*.

La migración está siendo atacada en desamparo de la seguridad humana, es necesario fomentar una visión sistemática de este conflicto dentro de la estrategia de seguridad nacional, para contar con las herramientas y los protocolos institucionales que prevean las situaciones que puedan vulnerar los derechos de los migrantes. Siendo que este es un tema multicausal es fundamental reconocer los aspectos sociales, así como de prevención, investigación, sanción y, dentro de todo este proceso, la protección de los derechos humanos de los migrantes, esto implicaría avanzar en el tema de la corresponsabilidad y aumentar los niveles de confianza en las instituciones gubernamentales, por el fomento al desarrollo humano practicado en dichas actividades.

3.1.3 RECURSOS Y DESASTRES NATURALES

El principal motivo de protección de la soberanía territorial inicio con los recursos naturales que posee cada nación. Dentro de estos existen los recursos renovables, que son aquellos que se generan de manera natural, y los no renovables que son los que no pueden ser producidos o reutilizados. Como ejemplo, dentro del primer grupo se pueden encontrar: el agua, la energía hidroeléctrica, los productos de la agricultura, mientras que en el segundo se ubican: el carbón, los minerales, los metales y los hidrocarburos, Bajo el contexto de explotación de los recursos energéticos, principal motor de la actividad productiva de la sociedad de consumo, potenciado con los avances tecnológicos y la globalización, los ha colocado como unos de los más codiciados.

Los recursos naturales se dan bajo condiciones geográficas necesarias, eso significa que la existencia de los diversos recursos esta supeditada a condiciones de un territorio en especial, es por ello que la geopolítica estudia la combinación de los factores de la geografía y la política que dotan de poder. Históricamente se han librado guerras expansionistas bajo esta premisa de obtener mayores recursos, tanto naturales como materiales y humanos, que en cualquier sentido representan un incremento del poder de un Estado; cabe distinguir que este conflicto por los recursos no es privativo de las relaciones entre Estados, pues también acontecen en otras dimensiones, como algunas guerras civiles, particularmente en Latinoamérica y África (con la lucha por controlar el coltán en la República Democrática del Congo, uno de los minerales utilizado en la fabricación de componentes satelitales y otro tipo de electrónicos, o el conflicto en Sierra Leona entre las Fuerzas de Pacificación de los Países del África Occidental y el Frente Revolucionario Unido, por el control del comercio de diamantes).

El más claro ejemplo lo da el recurso del agua, necesaria para cualquier ser vivo en su consumo directo, y para muchos procesos productivos, sin embargo es un recurso limitado que existe en una cantidad fija, cuyas proporciones estimadas son: 1400 millones de km³, la mayor parte de ella, el 97,5% es agua salada, de muy escasa utilidad; un 2,15 % más

se encuentra en los glaciares y los casquetes de hielo. El resto es agua dulce superficial y subterránea, pero la primera solamente representa unos 136.000 km³, menos del 0,7%.¹⁵³ Además su consumo es desigual existen regiones donde el recurso del agua no es el necesario. Este recurso indispensable para la vida plantea un reto para las próximas generaciones.

El desgaste y agotamiento de los recursos, debido al aumento de la demanda por crecimiento demográfico, su sobre explotación, como el agua, indispensable para la alimentación, salud e higiene, deben ser atendidos con enfoques prioritarios para los Estados, bajo una política de seguridad energética, ambiental e interior, dependiendo del recurso que se refiera, ya que puede desencadenar crisis e inestabilidad social por la desesperación de la población frente a un escenario de inseguridad humana.

El desastre será entonces, cualquier evento no ocasionado por el hombre (aunque si puede ser a consecuencia de la actividad humana), que provoca daños a la población, economía e instituciones del Estado, pudiendo poniendo en riesgo la gobernabilidad, cuando la respuesta o recuperación del hecho se prolongue.

Como se observó en el capítulo anterior, los problemas relacionados con los desastres naturales han repercutido críticamente en el desarrollo de la civilización actual, por lo que debe ser un tema prioritario los programas de prevención y las acciones destinadas dentro de un documento estratégico de seguridad nacional, en disposición de atender a la población en momentos críticos.

Estados Unidos de América es el segundo mayor emisor de CO₂ sólo superado por China¹⁵⁴, por lo tanto es preocupante la posición del actual mandatario estadounidense quien no reconoce las investigaciones en torno al cambio climático¹⁵⁵, siendo sus posturas congruentes con su visión. El ejemplo más claro ha sido la decisión de retirarse del Acuerdo de París, donde se establecen medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), mismo que comenzara a aplicarse en el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto. La decisión de retirarse del Acuerdo fue presentada el primer día de Junio del 2017:

Este acuerdo tiene poco que ver con el clima y más con otros países sacando ventaja de Estados Unidos. Es un castigo para EEUU. China puede subir sus

¹⁵³ Comisión Nacional del Agua (2015) *Estadísticas del Agua en México*. Ed. CONAGUA, SEMARNAT, México. p. 212

¹⁵⁴ Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2015) *Informe de 2015 sobre la disparidad en las emisiones*. Ed. PNUMA, Nairobi. p. 36

¹⁵⁵ Javier Sierra: "Un error histórico: política energética de Trump nos empuja hacia el siglo XIX." Publicado el 5 de Junio de 2017 en el Periódico *The New Herald* en español. Versión digital: <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/article154482169.html#storylink=cpy>

emisiones, frente a las restricciones que nos hemos impuesto. E India puede doblar su producción de carbón. Este pacto debilita la economía estadounidense, redistribuye nuestra riqueza fuera y no nos permite utilizar todos nuestros recursos energéticos.¹⁵⁶

Las consecuencias coyunturales del cambio climático tienen la estabilidad internacional, pues este tema de cooperación puede vulnerar a los Estados, por la inconformidad social en las zonas afectadas por las consecuencias que puede acarrear el incremento en la temperatura de la tierra, que van desde alteraciones en el clima hasta la inundación de ciudades completas. Afectando por lo tanto las finanzas internacionales por gastos de emergencia y/o reconstrucción, derivando a su vez en pérdidas productivas, económicas, riesgos sanitarios e incluso éxodos, de las poblaciones que caigan en estos conflictos. En ese mismo sentido, el abuso o descontrol, así como la apropiación de los recursos es uno de los factores más importantes de conflictos humanitarios, económicos, alimentarios y ambientales encauzados en la sociedad internacional.

El cambio climático representa un nuevo desafío conjunto, cada vez es más tomado en cuenta en el desarrollo de políticas gubernamentales. Algunos ejemplos contingentes que se puede derivar por el desgaste del ecosistema son: el aumento de sequías, e inundaciones que perturban los procesos naturales de cosechas y recuperación de la tierra, así como afectación del hábitat tanto animal como humano, pues algunas regiones se pueden ver marcadas con el incremento del nivel del mar, debido al aumento de la temperatura de la tierra debido al creciente derretimiento de los polos. Este es un proceso que no se va a revertir si no se toman medidas para detener el avance de este desgaste propiciado por la humanidad.

3.2 CONFLICTOS EMERGENTES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La evolución del concepto de seguridad nacional, así como la globalización y los procesos de interdependencia dentro del sistema internacional han provocado que el objetivo de las amenazas y riesgos, ya no sean afectar frontalmente al Estado. A esta nueva ola de conflictos se les ha denominado emergentes, pues tomaron importancia conforme los Estados se vieron afectados con su aparición.

Desde hace unos años dentro del imaginario colectivo la seguridad supone una lucha contra el terrorismo y las organizaciones de crimen transnacional, a través de los

¹⁵⁶ Jan Martínez Ahrens: “*Trump retira a EE UU del Acuerdo de París contra el cambio climático*”. Publicado el 2 de Junio de 2017 en el Periódico El País. Versión digital: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/06/01/estados_unidos/1496342881_527287.html

esquemas tradicionales de defensa, con el uso de la fuerza militar, pero en esta ocasión, integrando mecanismos de cooperación interestatal. Esto ha derivado, en una visión integral de seguridad nacional más compleja.

No ha sido sencillo identificar concretamente los conflictos emergentes y su impacto, pues representan facciones de autoridad que restan peso a la organización estatal, donde, distinto al realismo político, el Estado ya no es el único actor imperante.

[...] el modelo Estadocéntrico tendrá que cohabitar (sic) con modelos yuxtapuestos de poder... competidores domésticos que incluyen guerrillas (FARC), organizaciones criminales (cartel del golfo en México o el Primer Comando de la Capital en Brasil), movimientos sociales particularmente activos (movimientos de los sin tierra), entidades empresariales, etnopolíticas y de clase, entre otras.¹⁵⁷

Dependerá de cada Estado, cómo afronte estos nuevos retos la seguridad nacional, para determinar si “*deberá aceptar la convivencia, la cohabitación o la subsistencia junto a otras fuerzas no estatales.*”¹⁵⁸

A diferencia de las amenazas tradicionales, donde reconocen su enemigo en concreto, dentro de las emergentes se dificulta su identificación, pues representan la partida negativa de la globalización, debido a que hacen uso de sus ventajas como la facilidad de movilidad en los cruces fronterizos, o la infraestructura informática que facilitan las operaciones de organizaciones que violentan la seguridad del Estado.

Estas nuevas presiones a las que se enfrentan las sociedades también aumentan de la polarización y de la radicalización de las ideologías, principal combustible de los conflictos sociales. En las últimas décadas, se ha reconocido una nueva ola de crimen transnacional, a la que se sumaron otros conflictos como la trata de personas, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración ilegal, entre otros que no persiguen atacar al Estado, como ocurría con las amenazas tradicionales, sino que en esta ocasión, las naciones son afectadas de forma colateral.

Los actos de una organización criminal, grupo terrorista, cártel de la droga, grupo revolucionario o cualquier otro que ocupe la violencia para lograr sus intereses u objetivos ideológicos, son los actores emergentes de estos nuevos conflictos transnacionales. Comúnmente estas amenazas no pueden ser esgrimidas bajo fronteras políticas, por lo

¹⁵⁷ Domínguez Ávila, Carlos (2009) *Soberanía del Estado, transformaciones globales y bicentenario de las independencias latinoamericanas: tendencias, desafíos y perspectivas*. Revista Ciclos XVIII, Buenos Aires. p. 286.

¹⁵⁸ *Idem.*

que se convierten en factores críticos de la seguridad regional, lo que a su vez repercute en el ámbito internacional.

En su conjunto estas amenazas (llamadas también emergentes) se caracterizan por:

- 1) Un dinamismo y una mimética en su proceder que las torna de difícil identificación, seguimiento y neutralización,
- 2) Una naturaleza compuesta o híbrida que las lleva a un impacto dual y simultáneo de la seguridad doméstica e internacional,
- 3) El traslado de una violencia interEstados a una intraEstados,
- 4) El planteo de nuevas estrategias de neutralización por parte de las agencias institucionales que discurren ahora en la línea de la seguridad interna (propia del siglo XXI) y no ya en la defensa nacional (imperante en el siglo XX).¹⁵⁹

Las organizaciones criminales internacionales son una de las principales amenazas actuales para los sistemas políticos, así como a los intereses nacionales por el aumento de la delincuencia y los problemas sociales; la corrupción de funcionarios públicos que compromete la integridad de las instituciones del Estado, y en la economía nacional al penetrar en la economía legítima y dañar la credibilidad de las instituciones bancarias y financieras.

La particularidad transversal de las organizaciones criminales transnacionales dificultan el manejo y control de los conflictos emergentes, pues (a pesar de que generalmente su intención no es afectar a un Estado en particular, sino aprovechar los vacíos de poder de éste para obtener ventajas económicas o políticas), socavan la defensa y legitimidad de los gobiernos, limitando la acción del Estado. Dichas organizaciones incrementan su poder haciendo uso de la violencia en múltiples sectores, donde la seguridad humana es la principal afectada, debido a que financian sus actividades a través del narcotráfico, tráfico de armas y personas, comercio de órganos, entre otros; así también en ocasiones dotan de armamento y recursos a grupos insurgentes en Estados vulnerables o inclusive fallidos, para aprovechar la falta de control gubernamental, así como la impunidad y la corrupción.

A medida que el acceso del capitalismo a través de las fronteras nacionales se ha acelerado, también lo ha hecho la internacionalización de la empresa criminal. Las mismas tecnologías que han permitido los flujos transfronterizos de capital en tiempo real también facilitan la actividad delictiva transfronteriza. Los mecanismos financieros mundiales están sombreados por el lavado de dinero. [...] La

¹⁵⁹ Cruz Vázquez, Juan (2011) *La sombra del narcotráfico*. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires. p.12.

oposición, tal es el caso del terrorismo. En cualquier caso, se perdió la correspondencia que caracterizaba los conflictos tradicionales.

Existe por lo tanto una necesidad de desarrollar una estrategia de seguridad nacional que integre acciones de la política exterior, así como estos conflictos emergentes transfronterizos desde una perspectiva multidimensional: local, regional y global, pues no podrá mantenerse la estabilidad interna sin cooperación internacional.

3.2.1 TERRORISMO

La Real Academia Española define al terrorismo como “*La dominación por el terror. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror*”¹⁶¹. Los actos terroristas han estado presentes en gran parte de la historia humana, donde los advenimientos sociales o políticos en contra de alguna tendencia o autoridad, anteriormente referidos como levantamiento o revolución, a la luz de esta definición hoy podrían reconocerse bajo la clasificación de terroristas, siempre que se buscará generar caos para hacer un cambio estructural. De esta manera, se muestra que no es un fenómeno reciente, mas bien tomó importancia para la seguridad nacional cuando incremento la magnitud de su impacto, tanto físico como ideológico.

Particularmente iniciando el nuevo milenio, cuando el primer atentado en territorio norteamericano desde Pearl Harbor, ocurrió con mayor cercanía e impacto para la población civil. Siendo así que el ataque terrorista cometido contra EEUU el 11 de septiembre de 2001, inició una nueva era de la seguridad nacional e internacional.

Aquel fatídico día de septiembre que se llevó más de 3.000 vidas, 19 miembros de Al-Qaeda interceptaron cuatro aeronaves comerciales estadounidenses, dos de las cuales se estrellaron contra las Torres del Norte y del Sur del Centro del *World Trade Center* de Nueva York. El tercer avión golpeó contra la sede del Pentágono, mientras que la cuarta cayó en un bosque de Pennsylvania después de que los pasajeros del avión trataran de enfrentarse a los terroristas.¹⁶²

El terrorismo golpeó con tal peso debido a que ideológicamente se encargó de infundir el sentimiento contrario a la seguridad, en contraste con la época de la Guerra Fría donde el terror nuclear era potencialmente más destructivo; ésta nueva amenaza provocó más incertidumbre y descontrol de las capacidades de respuesta que en aquel entonces.

¹⁶¹ RAE, *op. cit.* Versión digital: <http://dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc>

¹⁶² Robert Bridge. “¿Está ignorando EE.UU. las lecciones del 11-S?”. Publicado el 12 de septiembre de 2016 en el *Periódico RT*. Versión digital: <https://actualidad.rt.com/actualidad/218498-eeuu-lecciones-terrorismo-11s>

Vulnerando y aprovechando las herramientas del desarrollo, tales como la interconectividad y los avances tecnológicos, en su contra, descubriendo así una nueva manera de hacer la guerra donde los escudos antimisiles son obsoletos para defenderse de este tipo de amenazas.

Por lo tanto, fue necesario replantear los diseños institucionales, siendo así que el gobierno estadounidense los implementó bajo dos componentes estructurales; el primero la creación de *Office of Homeland Security* el 8 de octubre 2001, que posteriormente se convertiría en *Department of Homeland Security* por la Ley de Seguridad Interna del 23 de enero de 2002, concretando finalmente su estrategia el 25 de noviembre de 2002, el Presidente Bush firmó la ley de *Homeland Security* de 2002.

La creación del *DHS* fue la culminación de un proceso legislativo evolutivo en respuesta a las críticas, que sostenían que un aumento de la cooperación interinstitucional entre las organizaciones de inteligencia federal pudo haber evitado los ataques terroristas del 11 de septiembre. La reestructuración del Departamento de Defensa el 1 octubre de 2002, unió a más de 179,000 empleados federales de 22 agencias federales existentes bajo una sola organización de gabinete, cuyo principal cambio en las relaciones diplomáticas y de protección fronteriza consistió en la conformación del Comando Norte (NORTHCOM), ampliando la defensa del territorio estadounidense, abarcando al territorio canadiense, mexicano e inclusive partes del Caribe, además de *un reordenamiento fundamental de la Oficina de Investigación Federal... este acto autorizó la mayor reorganización del gobierno federal desde que el presidente Harry Truman unió a las diversas ramas de las fuerzas armadas bajo el Departamento de Defensa.*¹⁶³

Como es natural, el factor de cooperación tanto internacional como regional fue sustancial para la estrategia de *Homeland Security* de Estados Unidos de América, misma que comenzó con dos objetivos claros: la protección de la seguridad nacional, y la estrategia preventiva contra el terrorismo (*Preemptive Action*) que sostiene se debe pasar a una acción militar directa contra Estados patrocinadores del terrorismo internacional.

Para los Estados Unidos de América fue necesario aumentar su zona de influencia, al establecer una nueva tendencia en las legislaciones del mundo occidental en su combate contra el terrorismo.

A la *National Security Strategy* de los Estados Unidos de 2002 le siguieron rápidamente los documentos estratégicos elaborados por otros gobiernos: los de Canadá y Estonia en 2004, Finlandia en 2006; Hungría, Polonia, los Países Bajos y Rumania en 2007; y el Reino Unido y Francia en 2008. Posteriormente, varios de

¹⁶³ Bullock, Jane A., *et. al.*, *op. cit.* p. 8. Traducción propia.

estos países actualizarían sus respectivas estrategias... la Unión europea aprobó en 2003 su primera Estrategia europea de seguridad, que se revisó en 2008. Las limitaciones de ese documento se cubrieron parcialmente con la aprobación por parte del Consejo de la Unión Europea de una estrategia de seguridad interior de marzo de 2010, mientras que en 2010 la OTAN aprobó su propio Concepto Estratégico.¹⁶⁴

Se estableció una coalición de occidente, particularmente por los países desarrollados, en apoyo a una guerra contra el terrorismo, sin determinar su alcance o periodo, que llevo a los gobiernos y la prensa internacional de regreso al enfoque tradicional de seguridad nacional: la defensa en esta ocasión contra el terrorismo, como nueva ideología enemiga de sus preceptos de nación: "...el presidente Bush, estima que ésta no es solamente una amenaza a los EE.UU., sino a la civilización occidental en su conjunto..."¹⁶⁵

Alimentado por el caos del momento y la especulación de que se sumaran ataques terrestres por medio de sus fronteras, se implementó un esquema de defensa regional, que requería de la colaboración de México y Canadá, firmando a los pocos meses de los atentados, los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes: (*Smart Border Agreements*) firmados con Canadá el 12 diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002.

Esta nueva cooperación para la seguridad implicó un fluido intercambio de información en inteligencia y mayor coordinación en materia de migración en la región.

Canadá autorizó el aterrizaje de gran cantidad de vuelos comerciales que navegaban por el norte de Estados Unidos, mientras que México colaboró en la seguridad de su frontera norte, la más transitada del mundo con aproximadamente 350 millones de cruces de personas al año, de los cuales entre 400 mil y 600 mil se dan de forma ilegal. México también centró sus esfuerzos en la protección de las instalaciones estratégicas vitales, principalmente los yacimientos petroleros del Golfo de México (Sonda de Campeche) y se edificó un sistema de seguridad aéreo para evitar ataques terroristas.¹⁶⁶

Canadá comparte con Estados Unidos de América una zona fronteriza de casi 9,000 km además de que cuenta con el 85% de su población asentada cerca de la frontera, su

¹⁶⁴ De la Corte Ibáñez, Luis y Blanco Navarro, José María (2014) *Seguridad Nacional, Amenazas y Respuestas*. Ed. LID, Madrid.

¹⁶⁵ Para profundizar en el tema véase: E. Dojas, Alberto (2015) *Amenazas, respuestas y régimen político*. Editorial universitaria de Buenos Aires.

¹⁶⁶ Raúl Benítez Manaut (2015) México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado. En: Guerra Castillo, Marcela (coord.) (2015) *América del Norte: retos y oportunidades en el siglo XXI*. Ed. Senado de la Republica, México.

acuerdo principal en materia de seguridad y defensa es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD).

El apoyo canadiense se realizó desde el momento del ataque:

El 11 de Septiembre cuando Washington cerró el espacio aéreo, 224 aerolíneas cargando 33,000 pasajeros fueron enviados a aeropuertos canadienses convirtiendo escuelas en áreas de atención a dichas personas; 77 miembros del equipo de respuestas a desastres de la Cruz Roja Canadiense (enfermeras, bomberos y consejeros) estuvieron tres semanas en las ruinas de la Zona Cero.¹⁶⁷

Además

[...] aumentó la seguridad de sus aeropuertos proporcionando un gasto adicional de 176 millones de dólares estadounidenses en tecnología de detección y personal para reforzar los aspectos de seguridad, además de aprobar legislación contra el financiamiento del terrorismo, congelar activos de presuntos terroristas y aplicar mayores controles de migración.¹⁶⁸

Posteriormente, el entonces Primer Ministro Paul Martin anunció el 12 de diciembre 2003 la redirección de la seguridad pública y protección civil de Canadá (PSEPC 2004), encargada de políticas sobre prevención del crimen, vigilancia y captura, seguridad e inteligencia, cárceles, servicios fronterizos e integración en la red de respuesta y manejo de emergencias, a pesar de que el nombramiento parece aludir a la seguridad interior, la reformulación ordenaba tópicos de la seguridad nacional.

Canadá también creó la posición de Consejero de Seguridad Nacional del Primer Ministro Canadiense y estableció un nuevo Comité de Gabinete sobre Seguridad, Salud Pública y Emergencias, presidido por el Ministro de Seguridad Pública y Protección Civil, el cual está encargado del manejo de los asuntos de seguridad nacional e inteligencia junto con la coordinación de las respuestas del gobierno a todas las emergencias, incluyendo salud pública, desastres naturales y seguridad.

El gobierno canadiense no encontró un freno en la opinión pública por el apoyo de los Estados Unidos de América, su sociedad no concibe riesgoso delegar temas de defensa al único país con el que comparten fronteras, sobre todo debido a su capacidad militar, además de sustentar esta confianza en las ventajas comerciales interdependientes. Mientras que en México la cooperación fue juzgada por una oposición

¹⁶⁷ Clarkson, Stephen (2003) The view from the Attic: Towards a Gated Continental Community? En: Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. (2005) Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN. Revista *Colombiana Internacional* no.61, Bogotá. p 78 – 96.

¹⁶⁸ Andreas, Peter (2003) Redrawing the line: borders and security in the Twenty-first Century. En: Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. *op. cit.*

“antiestadounidense”, que no veía con agrado la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002. Esto provocó una ambivalencia en la actuación mexicana, pues mientras que de manera pública conservó sus principios tradicionales de “doctrina” de política exterior, por otro lado se decidió cooperar con la seguridad de la frontera norte, aceptando los lineamientos dictados por EEUU; gestando una amplia participación con el *Department of Homeland Security* por medio de la cooperación de dependencias gubernamentales como Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Policía Federal (PF), entre otros:

Acciones en materia de Seguridad fronteriza: SEDENA (garantizar la seguridad de aeropuertos y vigilancia especial en la frontera); Marina, la PGR (agilizar la colaboración con el FBI y la DEA); Secretaría de Seguridad Pública e Instituto Nacional de Migración (control estricto en áreas migratorias y redoblamiento de la vigilancia en fronteras y centrales y autobuses)...¹⁶⁹

Mientras que otras políticas como *Preemptive Action*, y la seguridad hemisférica destinada desde el fortalecimiento del TIAR, no recibieron eco en la política mexicana, por contravenir los principios de la política exterior mexicana. Además, la respuesta formal por medio de una legislación, se dificultó con la estandarización de su ordenamiento interior hacia un Sistema Nacional de Seguridad Pública, impulsado desde 2003 por medio del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

Había transcurrido una década en busca de la integración comercial regional con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), con el objeto de una alianza para la prosperidad, hasta la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) dotando de profundidad a este proceso de integración evolucionando la idea de un mercado común a una región de intereses políticos y económicos conjuntos y con ello, la seguridad en el tráfico de personas, bienes y servicios debía ser garantizada por todos los socios comerciales.

Este es un pacto firmado por Canadá, Estados Unidos de América y México en el año 2005, retomando el componente clásico de la defensa del territorio y las fronteras de la región, y trascendiendo en el ámbito de la seguridad de enfoque sistémico considerando la infraestructura energética como asunto de seguridad nacional: “...*el control del petróleo, el gas, el agua y la biodiversidad son parte de la noción de seguridad. Según palabras del presidente Bush, el agua de Canadá es parte de la seguridad energética de Estados*

¹⁶⁹ Ramos García, José María (2004) La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos. Ed. Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) - Porrúa, México. En: Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, *op. cit.*

Unidos.”¹⁷⁰ Abarcando así desde la construcción de infraestructura para la transferencia de mercancías, hasta planes de ductos que pudieran trasladar el agua desde las reservas naturales de Canadá hasta los Estados Unidos de América, con el ambicioso proyecto de NAWAPA (por sus siglas en inglés de Autoridad Norteamericana para la Energía y el Agua).

El acuerdo *Security and Prosperity Partnership of North America* manifiesta la relación entre lo comercial y el factor indispensable de la seguridad regional, dotando de una mejor posición geopolítica de Estados Unidos de América, pues además de garantizar su demanda de recursos naturales y humanos para la producción y comercialización, posicionaba su frontera sur en México y norte con Canadá como área colchón¹⁷¹. Bajo esta premisa se constituyó la modernización de las fuerzas militares y policiales de México, para homologar los planes estratégicos en cooperación para la seguridad regional. Siendo que la compra de equipo armamentista y capacitación requería la participación de agencias de Estados Unidos de América, obteniendo amplios beneficios con esta alianza.

Sin embargo son múltiples las afectaciones al sistema internacional en nombre del combate al terrorismo, propiciado que se adopten políticas perjudiciales para la cooperación internacional, debilitado las normas sobre derechos humanos y otros preceptos internacionales, que a su vez han sido aprovechados para justificar acciones de los grupos extremistas con ideología de enfrentamiento entre civilizaciones, pero más concretamente entre pensamientos segmentarios entre oriente y occidente, donde la tolerancia y común acuerdo han sido pisoteados para escalar la violencia a un círculo vicioso, fomentando un discurso de odio continuamente alimentado por ambas facciones.

La administración estadounidense contraviniendo la Carta de las Naciones Unidas se dispuso a declarar guerras preventivas, e identificó como amenazas a la seguridad a los Estados fallidos, que como Irán y Siria potencialmente albergan a organizaciones terroristas; dentro de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 menciona:

[...] actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que éstas terminen de formarse... (el ataque preventivo se realizará) aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo... no hacemos ninguna distinción entre los terroristas y los que a sabiendas les dan refugio o les prestan asistencia; de modo, que el objetivo inmediato de la acción preventiva será atacar a las organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o Estado

¹⁷⁰ Barlow, Maude, “*The Canada We Want*”, *The Council of Canadians*, Ottawa, ON, s/f, p.18 En: Moreno, Raúl (2008) Control hegemónico y apropiación de recursos naturales. Agencia Latinoamericana de Información. Versión digital: http://www.alainet.org/es/active/22425#_ftn2

¹⁷¹ Concepto utilizado en geopolítica refiriéndose a un espacio de influencia que amplía la defensa hacia las fronteras de los países colindantes.

patrocinador del terrorismo... puede desencadenarse asimismo contra los Estados al margen de la ley que intenten adquirir o utilizar armas de destrucción en gran escala o sus precursores... guerra contra el terrorismo de alcance global es una empresa mundial de duración indeterminada... se librar  en muchos frentes... durante un largo período de tiempo”.¹⁷²

Estados Unidos de América actuó de manera unilateral, no espero resolver por medio del Consejo de Seguridad de la ONU, que tiene la capacidad de autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacional.¹⁷³

Bajo este contexto, la ambigüedad del terrorismo se puede aplicar a cualquier Estado que contravenga los intereses norteamericanos. Esta disposición de ataques armados preventivos, es la que revoluciona de nuevo el concepto de seguridad nacional, pues los EE.UU. extendieron sus facultades militares fuera de sus fronteras, en una nueva modalidad de guerra, una asimétrica e indeterminada a un espacio o enemigo puntual, a modo de impedir cualquier ataque de un grupo terrorista. Esta imprecisión se presta a la ocupación de territorio extranjero e inclusive derrocar su régimen político si se considera necesario, bajo la única premisa de prevención de ataque.

Una serie de gobiernos —China, Filipinas, la India, Indonesia, Colombia, Israel y Rusia, entre otros— han encontrado en la guerra contra el terrorismo una oportunidad para atacar a grupos rebeldes, separatistas o a otros enemigos políticos con mayor impunidad, tach ndoles de terroristas. Las campañas militares han sido acompañadas de un talante de mano dura en el mantenimiento del orden y la ley, deteriorando los derechos humanos, recortando libertades civiles, intimidando la disidencia política interna y adoptando medidas punitivas contra los refugiados y contra quienes solicitan asilo.¹⁷⁴

En los documentos estratégicos que surgieron a raíz de los atentados terroristas, se establecieron parámetros para clasificar la nueva amenaza; desde Bruselas el Consejo Europeo en 2003 lanzó su Estrategia Europea de Seguridad:

El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los

¹⁷² DHS. (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*. p. 5-7.

¹⁷³ Para profundizar en el tema véase: Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas o la legitimidad del uso de la fuerza en cumplimiento de “la responsabilidad de proteger”.

¹⁷⁴ Renner, Michael; Frech, Hilary y Assdourian, Erik (2005) *La situación del mundo*, 2005: Informe anual del *Worldwatch Institute* sobre progreso hacia una sociedad sostenible. Ed. Icaria, Barcelona. p.50.

aspectos internos y externos de la seguridad... en esta era de la globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas.¹⁷⁵

El documento incluyó como principal amenaza al terrorismo:

[...] pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas. La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad. Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada.¹⁷⁶

También integró otras amenazas como la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado, y la delincuencia organizada, para todos ellos designó objetivos estratégicos.

La respuesta inmediata a la coyuntura del terrorismo tuvo que reinterpretarse, modificando la primera estrategia que lanzaron la mayoría de los Estados, debido a que se desprotegían otras áreas importantes por ponderar el terrorismo, y se vulneraban la seguridad de los demás Estados so pretexto de combate de amenazas externas.

Tan solo 5 años después, derivado con la crisis económica de 2008 y otros conflictos que azotaron la realidad de Europa, voltearía al concepto integral de la seguridad nacional, que incorpora la seguridad económica, energética y social, a través de modificaciones al documento estratégico de 2003 reforzando la importancia de crisis desatadas en su territorio.

En la EES se consideraba que la proliferación tanto en manos de los terroristas como de los Estados «constituye la situación hipotética más temible» para la seguridad de la UE. Ese riesgo se ha incrementado en los últimos cinco años, lo

¹⁷⁵ Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas. Publicado 12 de diciembre de 2003. Consultado en la página oficial de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

¹⁷⁶ *Idem.*

que ejerce presión sobre el marco multilateral... Tanto en Europa como en todo el mundo, el terrorismo continúa siendo una amenaza importante para nuestras vidas. Se han producido atentados en Madrid y en Londres, al tiempo que otros han sido abortados, y las bandas nacionales tienen una presencia creciente en nuestro continente... Además, debemos redoblar los esfuerzos de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas, haciendo frente a las ideologías extremistas y persiguiendo la discriminación.¹⁷⁷

En esta reforma a su documento estratégico de seguridad, además de conservar las amenazas establecidas en el escrito de 2003, incorpora la ciberseguridad, seguridad energética, cambio climático, piratería, armas pequeñas y ligeras, multilateralismo en la cooperación internacional y la estabilidad política bajo el binomio seguridad y desarrollo.

El discurso antiterrorista se ha adjudicado una afrenta contra cualquier protector o financiador de los grupos terroristas. La ideología en ambos bandos ha sido uno de los factores primordiales, por el carácter expansionista de las posturas; mientras que el terrorismo ha clasificado comúnmente al “libertinaje de occidente” como su enemigo, esto ha desatado un conflicto de civilizaciones que acusa erróneamente al pensamiento y creencias musulmanas de fomentar el terrorismo, así como todo lo que este fuera de los valores universales de la civilización occidental, interpretados como la libertad y la democracia, bajo un sistema supranacional que fomenta la paz y armonía por medio de organismos internacionales, y declara una guerra contra todo aquel que se enfrente a estos valores, pues lo estará haciendo a su vez contra la agenda internacional que promulga una continua lucha por los derechos humanos, y la cooperación y ayuda internacional.

El terrorismo es un ataque para mostrar la oposición pragmática pero no es exclusiva de la religión o la cultura, pues también es ocupada al interior de un Estado para generar caos contra el gobierno, o por conflictos con organizaciones criminales y entre ellas mismas, incluso, en ocasiones parecen ser una medida desesperada de personas que actúan en individual, motivados por su propia inconciencia. En cualquier caso, esta ola generalizada de violencia afecta la seguridad nacional en diversos sentidos.

Pero el terrorismo es sólo el síntoma de una serie mucho más amplia de profundos problemas que han originado una nueva época de inquietud. Los actos terroristas y las peligrosas reacciones contra estos actos no pasan de ser una señal de alarma en una amalgama explosiva de enormes tensiones socioeconómicas, ambientales

¹⁷⁷ Consejo de la Unión Europea (2009) *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Ed Secretaria General del Consejo, Bruselas. p.13.

y políticas —fuerzas que, sumadas, conducen a un mundo agitado y menos estable.¹⁷⁸

El nacionalismo o la ideología cultural relacionada con la forma de vida de los sectores sociales, ha tergiversado la multiculturalidad como peligro para el mantenimiento de la estabilidad, desafortunadamente el mundo está en un momento donde la apertura de fronteras ha sido acusada como amenaza al desarrollo. En varios países (particularmente de la Unión Europea, donde la integración económica no ha podido superar la crisis económica de 2008) están recibiendo eco las propuestas nacionalistas de aislamiento político, económico y social. En el apartado de migración, se expondrá cómo esta ideología ha impactado en las políticas desarrolladas para el traslado de personas entre las naciones, y como esto ha reconfigurado a su vez la visión de la seguridad nacional.

Desafortunadamente la misma ambigüedad para identificar al enemigo en concreto, es con la que se han justificado distintos gobiernos para atacar otros grupos que simplemente contravienen su ideología política, (como también sucedió con la guerra ideológica contra el comunismo, durante la Guerra Fría). Esta lógica evocó un nuevo dilema de la seguridad donde cualquier Estado puede ser abusado o sacrificado por ser señalado de amenaza por el terrorismo.

Como se observó en este capítulo, el terrorismo como discurso reciente de la seguridad ha sido fundamentado en un discurso xenófobo que ha intensificado el distanciamiento de la cultura occidental con la oriental, sus repercusiones en el ámbito social siguen siendo un lastre para las relaciones diplomáticas, por lo que a pesar de que debe de ser contemplado dentro de la estrategia de seguridad nacional, es un error tipificarlo bajo condicionantes ideológicas religiosas o políticas, pues el terrorismo es un acto.

3.2.2 DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Como se detalló anteriormente, el terrorismo acaparó recientemente la agenda internacional por la impronta de estos actos cometidos contra diversos Estados, sin embargo, existen otras entidades que también afectan la estructura nacional continuamente y en ocasiones generando un ambiente más inseguro que el de los ataques terroristas.

El *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* identificó la delincuencia organizada como: “*toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo cuya*

¹⁷⁸ Renner, Michael; Frech, Hilary y Assdourian, Erik, *op. cit.* p.33

*capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia.*¹⁷⁹

Las organizaciones delincuenciales han aprovechado la interconexión creciente de la globalización para nutrir y fortalecer sus procesos y estructuras, obteniendo una mayor presencia y poder en múltiples partes del mundo, es por ello que se ubican estas organizaciones como amenaza emergente, las que extienden sus actividades sobre los límites fronterizos, transformándose en el lado impositivo de las empresas transnacionales.

Mientras algunos se concentran especialmente en el nivel local —como las extorsiones o la venta de drogas en la calle—, otros traspasan este ámbito y afectan el nivel nacional, con claras conexiones con la dimensión transnacional —éste es el caso de la trata de personas y el tráfico de drogas, personas o armas—. ¹⁸⁰

A su paso, Estados que no prevén su control o mitigación, son los más afectados, pues aprovechándose de las vulnerabilidades de estas naciones, llenan vacíos de poder y corrompen instituciones debilitadas para garantizar su expansión al interior y fuera de ese Estado.

Aproximadamente el 90% del comercio mundial se lleva a cabo a través de contenedores marítimos, de los cuales más de 500 millones se entregan anualmente en la cadena de suministro del comercio y de esta cantidad, menos del 2% son inspeccionados... La dependencia global del comercio marítimo, combinado con no solo métodos sofisticados de ocultamiento, utilizados por narcotraficantes o falsificadores, sino también las diversas rutas de tráfico hace muy difícil su incautación. La situación, por lo tanto, plantea una grave amenaza para el suministro de comercio internacional y el desarrollo sostenible. ¹⁸¹

La diversidad en las regulaciones políticas, comerciales, financieras, sanitarias, entre otras, les permiten aprovechar mercados de prohibición, donde la demanda es cubierta por el comercio ilegal. Sin embargo, las organizaciones delincuenciales, al igual que las empresas, se han diversificado, contienen una amplia gama de negocios ilegales entre los que podemos mencionar al narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de órganos, el tráfico de armas, lavado de dinero, el comercio de cualquier otro tipo de mercancía ilegal, o de difícil acceso y primera necesidad como ocurre con algunos medicamentos en las

¹⁷⁹ PNUD (2014) *op. cit.* p. 25

¹⁸⁰ *Ibidem.* p. 76

¹⁸¹ UNODC-OMA *Programa Global de Control de Contenedores*. De la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Versión digital:

<https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/container-control/ccp.html>

zonas más conflictivas del mundo, financiamiento de grupos de choque a cambio de obtener mayor poder político, entre muchos otros.

La delincuencia organizada, como el terrorismo, se alimenta de la intimidación de las poblaciones en las que se desarrolla, por medio del uso de la violencia y de mecanismos de coerción. Para la seguridad humana, la delincuencia genera un círculo vicioso de inseguridad, pues es retroalimentado con la diversidad de áreas que afecta; por ello debe ser erradicado con una estrategia que provea de herramientas a la seguridad interior para evitar su expansión.

En algunos Estados el crimen transnacional representa una amenaza prioritaria, por encima del terrorismo, debido a la extensa variedad de temas que vulnera dentro de un Estado.

[...] la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) han elaborado, en conjunto, el Programa de Control de Contenedores... facilita[ndo] la cooperación contra la delincuencia entre los Estados y los organismos internacionales involucrados en la regulación del tráfico de contenedores, mantiene alianzas estratégicas con diversos cuerpos de seguridad dentro de los Estados con puertos operativos; entre los cuales se incluyen la Aduana, la Policía, Instituciones relacionadas con el sector Marítimo y el sector privado. También está diseñado para fortalecer y promover las alianzas entre las aduanas, el comercio y la aplicación de la ley en un esfuerzo para prevenir el abuso del comercio en las actividades ilícitas y al mismo tiempo hace un esfuerzo para erradicar la desconfianza inter-institucional y la corrupción que pueden obstaculizar la ejecución eficaz del programa.¹⁸²

Como la delincuencia organizada opera en múltiples niveles, es necesario que el Estado responda con estrategias en conjunto en distintos sectores y al mismo tiempo, poniendo principal atención a las áreas vulnerables al interior del Estado pues en ellas se puede perder el control del estado de derecho. Esta compleja red, alimentada por la corrupción y la impunidad, se ha aprovechado de la desorganización gubernamental:

La transición a la democracia facilitó a los grupos del crimen organizado financiar campañas políticas, blanquear dinero, y permitió que se aprovecharan del debilitamiento de las fuerzas armadas y de las débiles –y corruptas- policías y

¹⁸² *Ídem.*

sistemas de justicia. Se transformaron en un “poder oculto” con muchas ramificaciones.¹⁸³

La cooperación internacional en combate contra estas prácticas se amplía y fortalece cada vez más, pues es claro que este tema de seguridad nacional, no podrá ser erradicado sin la contribución de todos los actores involucrados.

A continuación, se mencionará el alcance de algunos de los sectores del crimen organizado, que más incidencia presentan en la actualidad, clasificados como retos no tan solo para la seguridad nacional, sino también para la estabilidad internacional.

3.2.2.1 TRÁFICO DE ARMAS

Uno de los desafíos más grandes de la seguridad ha sido el control del armamento, tanto por sus complicaciones políticas por la soberanía de las naciones, como por los avances tecnológicos que han mejorado los alcances de impacto. Tradicionalmente el potencial bélico ha representado poder en el sistema internacional, mientras mayor sea la capacidad de artillería de un Estado, mayor será la amenaza que pueda representar militarmente.

La inversión anual en armas en el mundo es de aproximadamente *1,500 billones de dólares, el equivalente al 2.4% del PIB mundial, lo que equivale a mantener económicamente todas las actividades de la ONU por 732 años.*¹⁸⁴ Es claro que es un mercado importante a nivel mundial, por lo que el tráfico de armas ha sido nicho de las organizaciones criminales transnacionales, tanto por el incentivo económico, como por el poder que incluye cualquier arsenal.

A pesar de que el tráfico de armas se puede desempeñar en diferentes niveles, se ha dicho que el mayor reto en el desarme global es representado en las armas convencionales. Se sabe más acerca del número de ojivas nucleares, la existencia de armas químicas y la transferencia de grandes armas convencionales que sobre las armas pequeñas, donde el tráfico es más sencillo por las dimensiones que ocupa su transportación. Entre ellas se destacan los vehículos blindados, helicópteros de combate, minas terrestres, municiones de racimo, artillería, entre otros, o las denominadas pequeñas (diseñadas para el uso personal) tales como rifles, revólveres, pistolas automáticas y ametralladoras, que son de fácil acceso y escasamente reguladas. Es por

¹⁸³ Benítez Manaut, Raúl y Hernández Daniel (2007) *Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica*. En: Sepúlveda, Isidro (ed.) *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid. p. 271-272.

¹⁸⁴ Gillis, Melissa (2009) *El desarme, guía básica*. Ed. Naciones Unidas, New York. p. 12.

ello que en este análisis nos centraremos en este grupo para el subtema de tráfico de armas.

En los países en vías de desarrollo el tráfico de armas es más latente, y se encuentra estrechamente relacionado con la inestabilidad política y social. América Latina y África subsahariana tienen 20 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que el índice global es de 7.6 homicidios por cada 100,000 habitantes.¹⁸⁵

En México la Constitución en su artículo 10 establece la posibilidad de que los ciudadanos posean armas en sus domicilios, sin embargo, restringe algunos armamentos exclusivos para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.

Mientras que “*Estados Unidos es el mayor importador de armas, gasta mil millones de dólares en ellas, y gana en su exportación 600 millones de dólares entre 2009 y 2013, concentró 29% de las exportaciones de grandes armas.*”¹⁸⁶ Las regulaciones de dicho país permiten con mayor amplitud el comercio de armas, por lo que no es necesario establecer ninguna red delincriminal para obtenerlas de manera ilícita, puede simplemente llevarse a cabo la compra por ciudadanos estadounidenses a cambio de dinero.

A lo largo de toda la frontera con México existen algo más de 12 mil establecimientos de venta de armas de alrededor de 100 mil permisionarios que las venden legalmente en todo el territorio de Estados Unidos, ya sea en negocios legalmente constituidos o a través de las llamadas ferias de las armas “*Gun Show*”, que -de la misma manera- operan a lo largo de la franja fronteriza.¹⁸⁷

La violencia en México ha sido alimentada de este círculo vicioso donde el crimen organizado aprovecha la falta de coordinación gubernamental. *Las mismas rutas de la droga hacia Estados Unidos son utilizadas para traficar armas en sentido contrario.*¹⁸⁸ El más claro ejemplo de esto ocurrió hace cerca de 5 años cuando la la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (BAFT, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, coordinó una operación en cubierta denominada “Rápido y Furioso” para permitir el tráfico de armas a México y detectar con ello bandas de contrabandistas en la frontera. “*Este operativo se llevó a cabo entre octubre de 2009 y septiembre de 2010 [...] En esos 11 meses se traficaron entre 1,500 y 2,500 armas, que ingresaron a territorio mexicano de*

¹⁸⁵ *Ídem.* p. 70

¹⁸⁶ SIPRI (2014) *Yearbook 2014, Armaments, Disarmament and International Security*. Suecia.

¹⁸⁷ Procuraduría General de la República (2008) Tráfico de armas México-USA. PGR, México. Versión digital: http://archivo.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/tr%C3%A1fico_d...pdf

¹⁸⁸ Astorga, Luis (2010) El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes. Informe de política del *International Drug Policy Consortium*. México. p. 2. Versión digital: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/53/53893403-66d0-430e-90c5-47ce43c7f4ea.pdf

forma ilegal y de las cuales sólo se recuperaron 797."¹⁸⁹ La crítica derivó de la falta de coordinación entre las autoridades norteamericanas y mexicanas, pues estas últimas en ningún momento fueron informados de las actividades de dicho operativo.¹⁹⁰

Las regulaciones para el tráfico de armas dependen de los protocolos de seguridad en las fronteras, pero también en el control de la seguridad al interior, en todos los aspectos del comercio, sea este legal o ilegal, siempre será regido por la ley de la oferta y la demanda.

Como hemos visto las armas tienen el potencial de desestabilizar la seguridad nacional, en múltiples dimensiones, por lo que será necesario analizar cada situación, para definir las directrices que deben ser atendidas en cada particular documento estratégico, pues el producto de este negocio debe entenderse como el siguiente eslabón dentro del proceso de inseguridad de un Estado, ya que se comercia con una herramienta que claramente dota de poder a una persona o grupo de personas y al gestionarse de manera ilegal su medición y regulación es prácticamente imposible.

3.2.2.2 NARCOTRÁFICO

Es uno de los negocios ilícitos más complejos pues requieren de un amplio entramado de recursos humanos y materiales para su aplicación y mantenimiento; debido a que el tráfico de narcóticos implementa toda su cadena de producción: cultivo, fabricación, distribución, venta e incluso el control del mercado de la droga, lo cual genera disputas con otras organizaciones, provocando daños a la población y al Estado mismo.

De acuerdo con declaraciones del Director Ejecutivo de UNODC, Sr. Yury Fedotov, "la relación entre el desarrollo, el Estado de Derecho y la seguridad necesita ser totalmente comprendida. Las drogas y el delito son también problemáticas vinculadas con el desarrollo, mientras que la estabilidad puede promoverse a través de la adopción de los derechos humanos y el acceso a la justicia".¹⁹¹

¹⁸⁹ Carmen Aristegui. "Rápido y Furioso, cronología del escándalo". Publicado el 20 de junio de 2012 en Aristegui Noticias. Versión digital: aristeguinoticias.com/2006/mexico/rapido-y-furioso-la-cronologia-del-escandalo/

¹⁹⁰ Véase: Redacción del Periódico El Economista: "México desconocía operativo "Rápido y furioso": PGR." Publicado el 10 de Marzo del 2011 en *Periódico El Economista*. Versión digital: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/10/mexico-desconocia-operativo-rapido-furioso-pgr>

¹⁹¹ UNODC-OMA *Tráfico de Drogas en Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Versión digital: <https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/drug-trafficking.html>

El tema de las drogas y su contrabando constituyen una amenaza para el Estado en materia de salud, seguridad humana, interior, nacional, regional e internacional, pues impacta en gran escala al ser un mercado de miles de millones de dólares por año.

Como se expuso en el diagrama de la figura dos, en enfoque sistémico reconoce la interrelación entre la delincuencia organizada, la corrupción y la impunidad enfrentados con el fortalecimiento del Estado y su capacidad institucional. En este sentido, responder a una amenaza emergente de este tipo requiere atender por varios frentes, aparentemente individuales, la misma disyuntiva.

Un ejemplo es el negocio de las drogas ilegales, que desarrolla y alimenta un círculo de violencia desde el consumo y tráfico de los narcóticos, hasta el control de los territorios, la corrupción útil para su transportación, y la cadena de venta final que debilita la seguridad y el desarrollo humano.

El consumo de drogas es un tema de salud pública, que requiere de especial atención: *“las personas con problemas de dependencia a estas sustancias no deben ser criminalizadas. Por el contrario, deben ser atendidas adecuadamente a través de políticas públicas integrales, que incluyan medidas de tratamiento, reducción de daños e integración social”*.¹⁹² Es por ello que la legalización de las drogas ha causado gran controversia, pues quienes abogan por su permisión sostienen que la lucha contra la producción y comercialización contribuyen a la crisis de oferta y demanda de los estupefacientes, encontrando la solución al legalizar su consumo.

El conflicto a la seguridad que ha representado el narcotráfico en México tiene historia de por lo menos tres décadas como amenaza reconocida por los mandatarios que han pasado por el cargo de Ejecutivo Federal, pero no es sino muchos años después que el Estado mexicano decide atacar frontalmente este problema, posiblemente por el que gobierno estaba ocupado en profunda crisis económica y la construcción de un sistema democrático, vulnerabilidades de las que se sirvió el crimen organizado para trabajar en la impunidad gracias a la corrupción en varios niveles de la estructura institucional.

El combate al crimen organizado transnacional no inició en México, cuenta con antecedentes latinoamericanos, comúnmente apoyados por el gobierno estadounidense. En los años ochenta, los líderes de los cárteles de Medellín y Cali, eran atacados por el gobierno colombiano, con apoyo de agencias de Estados Unidos de América: *“...Washington gastó casi mil millones de dólares durante los noventa para combatir el*

¹⁹² *Ibíd.*

*narcotráfico y a los cárteles en este país. Sin embargo, Colombia continuó cultivando, produciendo y traficando drogas, principalmente cocaína.*¹⁹³

Estas acciones de la política colombiana en coordinación con agencias estadounidenses, tuvieron consecuencias negativas para México, como resultado del debilitamiento de las instituciones de seguridad del Estado y derivado de la lucha por el control de las plazas y las rutas del tráfico de drogas, la violencia aumentó, pues las organizaciones delictivas ocuparon los vacíos de poder que dejaron los cárteles colombianos, siendo la ruta de los estupefacientes hacia Norteamérica, la joya de la corona del narcotráfico latinoamericano: “De acuerdo con datos publicados en el reporte *“Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2009”*, ese país (Estados Unidos de América) consume aproximadamente el 90% de la cocaína que se transita ilícitamente a través del territorio mexicano.”¹⁹⁴

Desde el comienzo del sexenio de Felipe Calderón, el mandatario reconoció esta crisis y también indicó que los recursos del gubernamentales no eran suficientes para esta afrenta, por lo que fue solicitada la ayuda de Estados Unidos de América, por medio de la cooperación para la seguridad en la región.

[...] El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros. [...] No podemos perder territorios, hay entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Los operativos militares y policíacos masivos que hemos puesto en marcha evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.¹⁹⁵

Bajo esa perspectiva, el 8 de diciembre de 2006 el presidente Felipe Calderón anunció el Operativo Conjunto Michoacán, ocupando 4,200 elementos del Ejército, 1,000 de la Marina y 1,400 policías federales para contener la ola de violencia desatada por el control territorial de aquel estado dominado por el cártel de La Familia Michoacana.¹⁹⁶

¹⁹³ Daniel Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto (2015) “La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida”. En *Revista Reflexiones* vol. 94. Universidad de Costa Rica, San José. p. 156. Versión digital: <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>

¹⁹⁴ Ribando, Clare (2009) *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service. p. 1.

¹⁹⁵ Felipe Calderón Hinojosa en: Jorge Zepeda Patterson. “El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos”. Publicado el Viernes 27 de febrero 2009 en el Periódico: *El Universal*. Versión digital : <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>

¹⁹⁶ Juliana Fregoso (4 de diciembre de 2016) México cumple 10 años de guerra contra el narcotráfico: mucho show, muchos muertos y sin final a la vista. *Revista Infobae*. Versión digital: <http://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/04/mexico-cumple-10-anos-de-guerra-a-los-narcos-con-mucho-show-muchos-muertos-y-sin-final-a-la-vista/>

[...] La estrategia fue la militarización de la Guerra contra las Drogas. Aparentemente, Calderón no aprendió la lección de la Guerra contra las Drogas de los EE.UU. en América Latina, particularmente en Colombia, donde se recurrió a la militarización, con los resultados antes mencionados. México recibió la asistencia de los EE.UU. en la lucha contra el narcotráfico y ambos países implementaron una iniciativa de cooperación conocida como el “Plan México”, que más tarde cambió al nombre de Iniciativa Mérida (IM).¹⁹⁷

Al inicio el marco estratégico de dicha iniciativa proponía cuatro pilares para atacar objetivos estratégicos de la seguridad en ambas partes de la frontera:

1. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado;
2. Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho;
3. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI;
4. Construir comunidades fuertes y resistentes.¹⁹⁸

Sin embargo, en la práctica todas las estrategias se redujeron a una sola materia, el combate frontal fortaleciendo únicamente la infraestructura del Ejército con tecnología y capacitación militar. Dando inicio a la denominada guerra contra el narcotráfico; estrategia desorganizada y sin políticas públicas definidas, basándose únicamente en la señalización de un objetivo de la ley de seguridad nacional: *“la primera entrega en el año 2008: destinó 40% a las fuerzas armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, 100 millones de dólares a cada una.”*¹⁹⁹

Se puede resumir esta cooperación bilateral en la provisión de armamento e inteligencia del gobierno estadounidense a México para fortalecer las instituciones de seguridad del segundo, y así dismantelar las organizaciones delincuenciales que operan en ambos países que dañan el tejido social y vulneran la seguridad nacional y de la región, afectando con ello el flujo económico de bienes y humanos entre estos Estados que desde años atrás pretendían concretar una integración comercial.

Iniciativa Mérida así como la lucha contra el narcotráfico, no determinaron parámetros de supervisión y seguimiento, tampoco indicadores de desempeño e impacto, imposibilitando la medición de la eficiencia en dicha cooperación. Como observamos anteriormente una perspectiva desde el enfoque sistémico, nos permite identificar que temas del crimen organizado están relacionados con otros conflictos de la seguridad nacional, en ese sentido, lanzar una estrategia que atienda solo un tema de la red no logrará dismantelar

¹⁹⁷ Daniel Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto, *op. cit.* p. 158

¹⁹⁸ Embajada de los Estados Unidos en México (2013) Hoja Informativa: Iniciativa Mérida. Panorama general. Versión digital: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-es.pdf>

¹⁹⁹ Guerra Castillo, Marcela (coord.) *op cit.* p. 252.

el crimen organizado, por el contrario, gastará los recursos del Estado para atender la crisis.

Como ejemplo podemos ubicar la falta de políticas de prevención, como las que impactan en la reducción en el consumo de drogas. De acuerdo con el Reporte de la Junta Internacional de Control de Narcóticos (INCB) en 2012, América del Norte presentó altos niveles de producción ilícita, manufactura y comercio, además de ser el principal consumidor de drogas.²⁰⁰ El libre comercio establece que mientras exista demanda se fomentará la oferta, y como vimos anteriormente los temas de salud pública como las adicciones son también susceptibles a ser atendidos desde la estrategia de seguridad nacional, atención que hasta mediados del mandato de Barak Obama se prestó por parte del gobierno estadounidense:

[...] En febrero de 2015, el Gobierno de los Estados Unidos anunció que el presupuesto presentado por el Presidente al Congreso en 2016 solicitaría niveles históricos de financiación pública para "respuestas sanitarias al consumo ilícito de drogas" por un total de más de 25.000 millones de dólares. De esa cantidad, se destinarán 12.000 millones de dólares en fondos federales para financiar iniciativas de reducción de la demanda...²⁰¹

Los recursos de la Iniciativa Mérida terminaron, pero los problemas persisten e incrementan en México, los índices de violencia aumentaron y han conservado esa inercia probablemente debido a que ha existido cierta continuidad en las políticas aplicadas en el combate al narcotráfico, como el apoyo del Ejército para su contención. Desafortunadamente el año 2016 ha sido señalado como el año con números más altos de homicidios en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto:

[...] el Secretario del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha estimado que en 2016 más de 19 mil personas fueron asesinadas. Esta cifra supera al incremento registrado en 2015, con 15 mil 566, a los 14 mil 382 de 2014 y los 16 890 de 2013 [...] Uno de los fenómenos más importantes en materia de seguridad del 2016 fue el aumento de la violencia en estados de la república que antes no se catalogaban violentos. Por ejemplo, Colima registró un aumento en la tasa de homicidios en un 292%; Campeche incrementó su tasa en un 64% y Zacatecas en un 92%. Por otro lado, estados que habían experimentado fuertes operativos de seguridad dirigidos por las fuerzas armadas también han elevado sus niveles de

²⁰⁰ Naciones Unidas (2012) *Report of the International Narcotics Control Board. United Nations Publication.*
Versión digital:

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf

²⁰¹ *Ibíd.*

violencia. Mientras Veracruz subió la tasa de homicidios en un 123%, Michoacán no ha logrado parar la ola de violencia, y experimentó un incremento en un 63%.²⁰²

El financiamiento de recursos económicos, materiales y de inteligencia no fueron suficientes para resolver los problemas de seguridad en la región, como se mencionó anteriormente, otros factores relacionados con el crimen organizado como la corrupción, y la impunidad propician las debilidades institucionales por lo que requieren de una atención similar a la destinada en acciones de combate al narcotráfico, pues dichas vulnerabilidades se alimentan del mismo problema estructural, mientras que las estrategias se han basado únicamente en la coyuntura del momento, dejando de lado por ejemplo las políticas de salud necesarias para reducir el consumo de narcóticos.

La estructura del narcotráfico ha rebasado las instituciones de seguridad interior del Estado, pues abarca múltiples áreas y dimensiones, la crisis para la contención de este negocio, ha provocado que gobiernos que no cuentan con la facultad suficiente para hacer frente a este conflicto desde su seguridad interior, requiera sacar de sus cuarteles al ejército y la marina para combatir el narcotráfico, como sucedió en México desde hace cerca de una década.

Sin embargo, no es el único que ha aplicado estas medidas extraordinarias, en la región latinoamericana Colombia fue el primero en realizarlo pues la guerra contra el narcotráfico en este país empezó el 30 de abril de 1984, fecha del asesinato del Ministro de Justicia: Rodrigo Lara Bonilla; ordenado por el líder del Cártel de Medellín, Pablo Emilio Escobar Gaviria. Últimamente Brasil sumó sus FFAA a este esfuerzo para luchar contra la comercialización de droga en su territorio, particularmente en las favelas, por ser zonas de difícil ingreso.

Este conflicto que ha rebasado las capacidades de algunos Estados, debe ser considerado con ese peso en el momento de la ponderación de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de cada estrategia de seguridad nacional.

3.2.2.3 TRATA DE PERSONAS

En el negocio de trata de personas encontramos la más clara transgresión a derechos humanos, es un delito particularmente violento por su impacto en la vida y libertad. En éste se trasladan y administran personas como si fueran objetos, recurriendo a la amenaza y al uso de la fuerza para someterlas, aunque el único medio no es el secuestro, también se

²⁰² Francisco J. Trejo Corona: "Los riesgos y realidades sobre la Ley de Seguridad Interior en México". Publicado el 16 de enero de 2017 en *Periódico Terceravia.mx*. Versión digital: <http://terceravia.mx/2017/01/lo-debes-saber-la-ley-seguridad-interior/>

recurre al engaño, o abuso de poder, donde se realiza una negociación por la licencia de uso de una persona en diversas actividades con fines de explotación, siempre en contra de su voluntad. Esta es una actividad tácita de la esclavitud, a pesar de su abolición en la mayoría del mundo actual, sigue siendo un negocio que no se ha podido erradicar de la sociedad humana.

Los negocios para los que se ocupan a las personas incluyen: prostitución, trabajo forzado, tráfico de órganos, entre otros. Esta dimensión del crimen organizado es promulgada desde la seguridad humana para buscar soluciones que mitiguen su progreso. El proceso de este delito a grandes rasgos consiste en el ofrecimiento y/o captación misma que puede darse por medio del engaño, una oferta laboral falsa, o el secuestro, posteriormente el traslado dentro del propio país o a otro, y finalmente la recepción o acogida, es cuando la víctima es recibida por un intermediario, es decir su explotador.²⁰³

Los sectores sociales más vulnerables para esto son los niños, adolescentes y mujeres; normalmente de zonas precarias, en algunos lugares aún es común la negociación de infantes por sus padres para entregarlos a terceras personas.

En el caso de la explotación sexual, las secuelas de la trata, con frecuencia, van acompañadas por enfermedades de transmisión sexual, abortos, consumo de drogas y muertes. Las consecuencias que tiene la trata en los niños y niñas víctimas suelen ser difíciles de superar y producen daños permanentes. La invisibilización de las víctimas y su estigmatización profundizan las consecuencias de este delito.²⁰⁴

Hay que distinguir la trata del tráfico de personas, el cual consiste en la facilitación del ingreso ilegal de una persona a otro país, con la asistencia de un tercero que recibe a cambio dinero o algún otro beneficio. En estos casos se evade el control migratorio o se ingresa con documentos ajenos, falsos. Si bien no todos los casos de tráfico están relacionados con la trata, existe un gran número de casos en que se conjuntan estos negocios.

La cooperación internacional en la materia ha realizado una ardua labor, siempre procurando la protección de los DD.HH. es por ello que en el año 2000, se lanzaron los Protocolos de Palermo desde Naciones Unidas, tres imperativos diseñados para combatir el tráfico sexual y laboral, el contrabando y la fabricación y tráfico ilícitos de armas de

²⁰³ Para profundizar en el tema véase: Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. (2013) Lucha contra la trata y la explotación de personas. Documento Base del gobierno argentino. Versión digital: <http://mercosursocialsolidario.org/valijapedagogica/archivos/hc/3-abordaje/1.paises-del-mercosur/3.Argentina.Lucha-contra-la-trata-y-la-explotacion-de-personas.Proteccion-y-asistencia-a-las-victimas.pdf>

²⁰⁴ *Ibíd.*

fuego. México quien ratificó ese tratado y en seguimiento a su normativa promulgo leyes en materia de trata de personas.

La cooperación internacional ha dado ejemplos en materia de prevención en este tema. En marzo de 2009, la UNODC puso en marcha una campaña social denominada *Blue Heart Campaign*²⁰⁵ con el fin de combatir el tráfico de personas, aumentar la conciencia y fomentar la participación e inspirar a la acción. Y más recientemente con la participación de México en la agenda internacional, donde se reconoce la importancia de atender esta crisis:

El día de hoy [4 de abril de 2017] los once Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) lanzaron de manera oficial la campaña #NegocioMortal como una iniciativa regional para visibilizar el tráfico ilícito de migrantes. La campaña fue presentada por primera vez en la XX Reunión Viceministerial durante la presidencia Pro-Tempore mexicana de la CRM en la Ciudad de México en noviembre de 2015. Promovido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), la CRM y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, [...] quienes contribuirán a diseminar el mensaje que el tráfico ilícito de migrantes es un negocio mortal que alimenta a la delincuencia organizada transnacional y atenta contra los derechos de las personas migrantes.²⁰⁶

Este tipo de campañas preventivas apoyan en la concientización del problema, pero no se debe dejar de lado que este es solo un eslabón más de una amplia cadena de negocios del crimen organizado. “[...] la violencia en México ocurre porque las rutas del tráfico de drogas han cambiado y van a seguir cambiando. México, los EE.UU., y los otros países en América Latina tienen que cambiar la estrategia y resolver los problemas subyacentes como el desempleo.”²⁰⁷

El tráfico de personas es un conflicto emergente de la seguridad nacional en tanto que comparte varios aspectos con la migración, particularmente por las condiciones de inseguridad relacionadas con el traslado de personas de manera ilegal, así como la agresión a la seguridad humana y con ello, la migración ha pasado a ser un negocio más del crimen organizado.

²⁰⁵ Véase: <https://www.unodc.org/blueheart/es/about-us.html>

²⁰⁶ Mariana Alegret. Conferencia Regional sobre Migración adopta campaña. #NegocioMortal. Publicado el 4 de abril de 2017 en la página oficial de UNODC:

https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2017/conferencia_regional.html

²⁰⁷ Daniel Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto, *op. cit.*, p. 159.

3.2.3 POBREZA

La delincuencia organizada, como se expuso, se alimenta de las carencias y vacíos de poder, que deberían ser atendidos por el gobierno, particularmente cuando no cuentan con certeza de sus derechos más básicos dentro de su propio territorio. Entre los principales problemas podemos distinguir la falta de empleo, el crecimiento exponencial de la población, la falta de oportunidades de desarrollo, la pobreza entre otros. Esta última, es un sinónimo más de inseguridad humana, pues abarca garantías y condiciones básicas de una vida digna, en este sentido, la pobreza no se refiere únicamente al factor económico, incluye salud, seguridad, alimentación y en general los factores necesarios para el desarrollo humano. En ese sentido, podemos asumir la pobreza como sinónimo de escasez.

Es por ello que en los últimos años se ha focalizado el interés de minimizar la pobreza por medio de la cooperación internacional para el desarrollo, esta vulnerabilidad es un factor indispensable para cualquier Estado. Se ha simplificado la medición de su alcance, así como las políticas que aminoran la pobreza, con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que contempla tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos reflejados en el nivel educativo y disfrutar de un nivel de vida digno.

El IDH se basa en la premisa de los rendimientos decrecientes del ingreso destinados al desarrollo humano. Es decir, el aumento en los niveles de ingreso en un hogar con ya altos ingresos, genera un crecimiento proporcionalmente menor en el nivel del IDH de este hogar. Mientras que, el aumento en los niveles de ingreso en un hogar de escasos recursos, tiene un impacto mucho mayor. Por tal razón, focalizar la atención en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, tendría un impacto mayor sobre el IDH general del país. Es así como desde el principio resultó fundamental tener una medida ajustada de la pobreza para diseñar cualquier tipo de política que buscará mejorar las condiciones.²⁰⁸

Este es uno de los temas, en un principio ambiguo (pues cada Estado tenía un significado propio de pobreza), que se han logrado estandarizar para llegar a un consenso desde Naciones Unidas y atacar el mismo problema. Inclusive se ha profundizado, como en el caso de la seguridad nacional, donde centrando como objetivo al individuo se destinó el nuevo concepto de seguridad humana, lo mismo pasó con el tema de la pobreza, cuando se centró en las capacidades del individuo, dio surgimiento al Índice de Pobreza de Humana (IPH):

²⁰⁸ Valdivieso, Carlos (2011) Medición de pobreza y desarrollo humano, dos extremos de los mismos ejes. Ed. UNDP. Versión digital: http://www.escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/dadh-u2_Pobreza.pdf

[...] Se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana ya reflejados en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. La primera privación se relaciona con la supervivencia -la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana- y está representada en el IPH con el porcentaje de gente que se estima que morirá antes de los 40 años de edad. La segunda dimensión se relaciona con los conocimientos -quedar excluido del mundo de la lectura y las comunicaciones- y se mide por el porcentaje de adultos analfabetos. El tercer aspecto se refiere al nivel decente de vida, en particular el aprovisionamiento económico general. Está representado por un compuesto de dos variables: el acceso a servicios de salud y a agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos.²⁰⁹

Uno de los temas más impactantes para la seguridad (en múltiples dimensiones) es la hambruna. Englobada dentro de la pobreza es la imposibilidad de obtener un suministro garantizado de alimentos; la seguridad alimentaria, en ese sentido, es tan importante para una nación como la seguridad energética, pues garantiza la supervivencia de uno de los motores de cualquier Estado; su población.

El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015 (SOFI), determinó que casi 800 millones de personas sufren subnutrición crónica. *Pese a los progresos generales, el hambre sigue siendo un desafío cotidiano para casi 795 millones de personas en todo el mundo, de las cuales 780 millones viven en las regiones en desarrollo, -alrededor del 15 por ciento de su población- mientras que 15 millones de personas están subnutridas en los países desarrollados.*²¹⁰

En el mundo actual de oportunidades sin precedentes a nivel tecnológico y económico, nos parece totalmente inaceptable que más de 100 millones de niños menores de cinco años tengan falta de peso, y por lo tanto no puedan desarrollar todo su potencial humano y socio-económico, y que la desnutrición infantil provoque la muerte de más de 2,5 millones de niños cada año.²¹¹

Es clara la importancia de reducir la pobreza, es por ello que se fijó en uno de los objetivos

²⁰⁹ PNUD (1997) Desarrollo humano para erradicar la pobreza. Informe sobre desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ed. Oxford University Press, New York. Versión digital: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf

²¹⁰ FAO, FIDA y PMA (2015) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Ed. FAO, Roma. Versión digital: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>

²¹¹ FAO, FIDA y PMA (2012) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la desnutrición. Ed. FAO, Roma. Versión digital: <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>

del Milenio, buscando reducir a la mitad la tasa de pobreza registrada en 1990, lográndolo en el 2010, cinco años antes del plazo previsto.

Pero pese a este logro, la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo sigue siendo inaceptablemente alta... El progreso ha sido más lento en las líneas de pobreza más altas. En total, 2,200 millones de personas sobrevivían con menos de US\$3,10 al día en 2011, que es la línea de pobreza promedio de los países en desarrollo y otro indicador común de profundas carencias.²¹²

En el tema económico debemos considerar que la desigualdad de ingresos también es importante para la lucha contra la pobreza, pues en las últimas décadas esta brecha entre ricos y pobres ha aumentado:

El crecimiento no ha beneficiado a todos por igual y ha dejado rezagadas -y en condiciones de vulnerabilidad- a amplias capas de la población... Entre 2008 y 2010, 8 de los 10 países del mundo con mayor índice de desigualdad en el ingreso se encontraban en América Latina, donde una enorme proporción del ingreso es captado por una pequeña fracción de la población: el 10% más rico acumula el 32% del ingreso, mientras que el 40% más pobre solamente concentra el 15%.²¹³

Carecer de estos factores necesarios para el desarrollo humano frenan crecimiento nacional, es por ello necesario incentivar políticas públicas destinadas a extender el acceso a alimentos, la calidad en educación, incrementar oportunidades laborales, y mejorar sustantivamente las condiciones de vida de las personas más pobres. Pues la falta de por lo menos uno de estos factores vulnerará las capacidades del individuo, y por lo tanto de la sociedad en su conjunto.

La pobreza en México aumentó en dos millones de personas entre 2012 y 2014, al pasar de 53.3 millones de personas (45.5 por ciento) a 55.3 millones de personas (46.2 por ciento), y al mismo tiempo, la pobreza extrema se redujo marginalmente, reveló el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).²¹⁴

México a través del CONEVAL, en alianza con UNICEF, ha llevado a cabo una serie de iniciativas en materia de generación de datos sobre pobreza y desigualdad, donde se

²¹² Información del Banco Mundial, Pobreza: Panorama general, Washington D.C. Consultado en su página oficial: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

²¹³ *Ibidem*. PNUD. (2014). p. 22

²¹⁴ Zenyazen Flores. "Dos millones más de mexicanos se sumaron a la pobreza en 2014". Publicado el 23 de Julio del 2015 en el Periódico *El Financiero*. Versión digital: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pobres-pobreza-coneval-2014-indicadores-mexico-desarrollo-social.html>

ocupan herramientas multidimensionales para medir la pobreza; reconoce distintas carencias sociales: Ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a alimentación, calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda. Con estos parámetros se diseñó en julio de 2015, el reporte más reciente sobre la pobreza del CONEVAL²¹⁵, donde se señala entre otros datos que más de 50 millones de mexicanos no podían cubrir sus necesidades básicas referentes a salud, educación, alimentación, vivienda, vestido o transporte público. Además, cerca de 20 millones de mexicanos sufría de carencias alimentarias.

Estas cifras demuestran que hace tan solo 3 años, aproximadamente la mitad de la población mexicana sufría de pobreza en algún sentido. El enfoque sistémico permite reconocer que estas vulnerabilidades alimentan la inseguridad humana, y claramente el desarrollo del individuo, por lo que este es un tema que requiere de una significativa atención si se quiere pensar en crecimiento en cualquier otro factor del Estado mexicano.

3.2.4 RIESGOS SANITARIOS

La salud es un tema fundamental para la seguridad, generalmente los problemas en esta área son a consecuencia de otros factores. En la seguridad humana, vimos que la pobreza afecta el desarrollo del individuo, en casos como el acceso a medicamentos y atención médica; particularmente en los países en desarrollo, donde existe una lucha diaria, pues los temas de salud palean la economía de las familias, agravando de este modo la pobreza y aumentando las desigualdades.

En ese sentido es reconocido que los riesgos sanitarios siempre han estado presentes en la historia de la humanidad, sin embargo, son reconocidos como amenazas emergentes, debido a la estrecha relación que tiene este tema con las armas químicas y biológicas, utilizadas en los nuevos esquemas de violencia por grupos terroristas:

Roberts, editor fotográfico del diario *'Sun'* de Miami, se convirtió en la primera víctima del ataque bioterrorista de ántrax que se inició el 18 de septiembre de 2001 y que utilizó el servicio postal de EEUU para difundir esporas a varias oficinas de medios de comunicación, a hogares y a sedes gubernamentales. El resultado fue un total de 22 personas infectadas, de las cuales cinco murieron.²¹⁶

²¹⁵ Coneval (2015) Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. Versión digital: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

²¹⁶ Patricia Matey. "Diez años después del ataque de ántrax". Publicado el 3 de octubre de 2011 en el Periódico *El Mundo*. Versión digital: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2011/10/03/biociencia/1317666082.html>

En el ámbito de la seguridad nacional cuando las capacidades del Estado, sean insuficientes representaran más que una vulnerabilidad un riesgo, pues no se puede saber cuando se gestará una crisis de este tipo. Mientras que, corresponderá a una amenaza, cuando se trate de una epidemia, alguna enfermedad nueva que no se tenga conocimiento de su control o evolución o algún agente químico o biológico que sea utilizado como arma, no necesariamente durante tiempos de guerra. Los protocolos en estos casos deben ser muy precisos para contener los focos de infección que vulneren la salud de su población, y también evitar la proliferación a otros Estados.

En algunos países los riesgos sanitarios representan un reto mayor que otros factores críticos de la seguridad nacional, por la infraestructura deficiente para responder a estas amenazas constantes, como sucede en varios países africanos:

En África vive apenas una décima parte de la población mundial, pero ahí se dan nueve de cada 10 casos de nueva infección del VIH. El 83 por ciento del total de muertes por sida ocurre en África, donde esta enfermedad ha matado diez veces a más personas que la guerra... En nueve países del África subsahariana, más del 10 por ciento de la población adulta tiene el VIH. En Botswana, Namibia, Swazilandia y Zimbabwe, del 20 al 26 por ciento de la población entre 15 y 49 años de edad tiene el VIH o sida.²¹⁷

Estas enfermedades mortales, diezman la capacidad productiva de zonas rurales, particularmente en la agricultura paralizando a su vez otros niveles que terminan socavando la capacidad de respuesta del Estado.

La epidemia se propaga a una velocidad alarmante hasta las aldeas más remotas, reduciendo la producción de alimentos y amenazando la vida misma de las comunidades rurales [...] La FAO ha calculado que en los 25 países africanos más afectados el sida ha matado a siete millones de trabajadores agrícolas desde 1985. Podría matar a otros 16 millones de personas en los próximos 20 años.²¹⁸

Estas cifras tan impresionantes aumentan el riesgo de hambrunas, entrando de nuevo en el círculo vicioso donde la salud y desarrollo humano son diezmados.

La globalización de nuevo ha expandido las capacidades de otras áreas que no resultan tan benéficas para la humanidad, como sucede con la transmisión de enfermedades, desafíos que trascienden las fronteras nacionales desde la urbanización, migración, y

²¹⁷ VIH/SIDA: problema rural. Consultado en la página oficial de la FAO:
<http://www.fao.org/FOCUS/s/aids/aids1-s.htm>

²¹⁸ *Ibíd.*

expansión en la transportación de personas que dificultan el perímetro de control de alguna enfermedad emergente.

Existen casos recientes de enfermedades que han representado riesgos inminentes para la sociedad mundial, cercanos a convertirse en pandemia pues su transmisión y contagio es más simple, tales como el ébola, la gripe aviar o el virus de la influenza humana AH1N1, respecto a este último será desarrollada la crisis que se desbordó hace unos años, por haber sido más cercana al caso de estudio de este análisis.

La sociedad mundial se ha declarado en alerta por la que se ha considerado la mayor amenaza biológica para la humanidad en el siglo XXI: la epidemia de influenza que se viene pronosticando hace más de dos años e iniciada recientemente por el virus de la influenza humana AH1N1... Precisamente, las migraciones internacionales y la desigualdad en el mundo han caracterizado el desarrollo actual de la epidemia de influenza A por el virus H1N1, con epicentro en la Región de las Américas. Las diferencias en la exposición a la influenza obliga también a estrategias enfocadas a mitigar esas disparidades.²¹⁹

Esta enfermedad demostró en algunos países la incapacidad de responder frente a una amenaza de este tipo, tomando medidas emergentes pues su estrategia de seguridad nacional no contemplaba un protocolo para enfrentar este tipo de crisis, y en ocasiones las capacidades del sector salud no son suficientes, tal como sucedió en México.

El riesgo sanitario desatado por la influenza AH1N1 del año 2009 generó una crisis sanitaria internacional, "*clasificado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como nivel de alerta seis, [...] En otras palabras, el brote de influenza de 2009 fue considerado una pandemia.*" Desatando en México un estado de paranoia generalizada por la falta de control y por lo tanto incertidumbre tanto de las autoridades e instituciones, como por la población en general.

El análisis de la influenza es importante desde el punto de vista sanitario, por la rapidez con que evolucionan las epidemias, la morbilidad ampliamente diseminada y la gravedad de las complicaciones, en particular las neumonías de diferente índole. [...] Además, la aparición en seres humanos de virus de la influenza con otras proteínas de superficie puede ocasionar pandemias que se convierten en emergencias sanitarias de carácter mundial (por ejemplo las de 1918, 1957, 1968), con millones de muertes (cerca de 40 millones en la de 1918).²²⁰

²¹⁹ Franco-Giraldo A, Álvarez-Dardet C. (2009) "Salud pública global: un desafío a los límites de la salud internacional a propósito de la epidemia de influenza humana". Revista Salud Pública, Panamá. p. 541

²²⁰ Salazar-Estrada, José G., Guerrero Pupo, Julio Cristóbal, et al. (2009) Análisis de la epidemia de influenza A (H1N1) en México durante el periodo abril - mayo de 2009. Departamento de Salud Pública. Centro

Esta amenaza provocó que se tomaran medidas excepcionales como el cierre de escuelas y lugares de alta concurrencia de personas, para evitar el contagio por contacto. Sin embargo, esta medida no fue suficiente, el sector salud se mostró rebasado en sus capacidades para atender una crisis sanitaria de este tipo, no solo en recursos materiales, sino también en recursos humanos: “*El brote de influenza de 2009 se constituyó como un altísimo costo de oportunidad, ya que representó el 316% del déficit anual del Instituto Mexicano del Seguro Social.*”²²¹

Además la falta de protocolos, desinformación del personal médico e inoportuna respuesta gubernamental, alimentado por el pánico, complicando los diagnósticos, alimentando una vez más la espiral de incertidumbre social.

El mismo Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) considera que la influenza puede estar subdiagnosticada porque sólo los hospitales del orden del Siglo XXI, Nutrición, La Raza y el mismo INER cuentan con el equipo necesario para realizar pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR). Esto cobra gran relevancia si se considera que uno de cada cuatro mexicanos carece de acceso a los servicios de salud pública y que, dicha prueba tiene un costo de 9,300 pesos en el sector privado.²²²

Esta crisis, demostró las verdaderas capacidades del Estado mexicano para hacer frente a un riesgo sanitario, mismo que ni siquiera se generó al interior, ni tampoco con los alcances que puede ocurrir una pandemia, exponiendo la vulnerabilidad institucional del sector salud. Es necesario en ese sentido atender los problemas de salud con anticipación, implementar protocolos de actuación y políticas públicas de prevención, educando a la población para aminorar los impactos de las crisis sanitarias.

En el capítulo relacionado con la pobreza se mostró que el Estado mexicano es vulnerable toda vez que millones de personas no tienen asegurada su salud. Ahora que se tiene conocimiento de las capacidades del sector salud, es momento de incrementarlas, realizando un análisis sistémico de las áreas que se deben priorizar su atención, previo a que evolucionen esta vulnerabilidad a una amenaza.

Universitario de Ciencias de la Salud. Universidad de Guadalajara, Jalisco. Versión digital: <http://www.cocmed.sld.cu/no133/no133ori04.htm>

²²¹ Luis Serra. “Los síntomas económicos y sociales de la Influenza”. Publicado el 2 de noviembre del 2014 en el Periódico *Animal Político*. Versión digital: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanquepensante/2014/02/11/los-sintomas-economicos-y-sociales-de-la-influenza/>

²²² *Ibíd.*

3.2.5 CORRUPCIÓN

Un Estado legitima sus valores y principios a través de sus instituciones, mismas que dan sustento a políticas que aplica el gobierno. Es por ello que la credibilidad de una nación, se ve dañada cuando el Estado de Derecho no cumple su función de proteger a los ciudadanos, sino que beneficia intereses de particulares ya sea por el poder destinado a los servidores públicos, o por la impunidad de delitos que se condonan a cambio de un soborno; afectando claramente el binomio indisoluble justicia-seguridad: *“erosiona su legitimidad, reproduce la impunidad, mina la confianza en las instituciones de seguridad y justicia, y compromete las bases de los regímenes democráticos”*.²²³

La corrupción se ha convertido en algunos países en uno de los factores que más se repite en los malestares de la seguridad nacional, asiduo promotor de la debilidad institucional e incapacidad de gobernanza, provocando ciclos de inestabilidad e inseguridad. En palabras de Jorge Malem Seña, puede definirse a la corrupción como aquellos actos que: *“constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”*²²⁴.

Los estragos sociales que provoca la sitúan como amenaza grave para la seguridad: *“la apropiación indebida de los bienes públicos es una amenaza grave y extendida para la seguridad ciudadana de América Latina. El Banco Mundial estima que la corrupción absorbe alrededor del 9% del PIB regional”*²²⁵. La delincuencia es fomentada con esta práctica por la impunidad y poder que otorga al que violenta la ley.

Las actividades de este factor involucran varias áreas, que en ocasiones se vinculan como la participación directa de funcionarios en bandas de la delincuencia organizada, en ocasiones se asocia con violaciones a los derechos humanos, pero siempre afecta la confianza ocasionando que se debiliten las estrategias de control y aplicación de ley.

Dado que la corrupción es una condición necesaria para financiar y sostener las actividades vinculadas a la delincuencia organizada, las respuestas frente a esta amenaza también deben mejorar... Esto puede incluir la creación o el fortalecimiento de las oficinas de contraloría, la mejora de la transparencia y rendición de cuentas, la protección adecuada a los periodistas que documentan la delincuencia organizada y la divulgación de los expedientes judiciales.²²⁶

²²³ Cruz, José Miguel (2010) *“Central American Maras: From Youth Gangs to Transnational Protection Rackets”*. Revista *Global Crime*, vol. 11, núm. 4, pp. 379-398.

²²⁴ Malem Seña, Jorge (2002) *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Ed. Gedisa, Barcelona. p.35.

²²⁵ PNUD, *op. cit.*, p.104.

²²⁶ *Ibidem*, p.107.

Impunidad, peculado, extorsión, fraude y tráfico de influencias son comúnmente alimentados de la corrupción, así pues las crisis económicas, políticas y sociales también pueden serlo, desencadenando una oleada de conflictos para la estabilidad, que en ocasiones rebasan las fronteras nacionales.

El desarrollo y la corrupción son temas yuxtapuestos, según se indica en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.²²⁷

Actualmente, en México es reconocido que la corrupción ha permeado en todos los niveles del gobierno y la sociedad, se puede mencionar como ejemplo los recientes casos de corrupción por gobernadores en Veracruz, Quintana Roo, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Zacatecas, Tamaulipas, Nuevo León, Sonora y Coahuila, que han golpeado a nivel estatal la administración pública y el desarrollo en general.

La corrupción por parte de funcionarios públicos además de dañar la imagen de las instituciones vulnera los activos del Estado, la administración de estos son destinados desde un presupuesto para atender todas las áreas que dependen del gobierno, por lo que utilizarlas a beneficio de unos cuantos dejará desprotegida el área para la cual estaban destinados en un primer momento, que pueden ser en materia de salud, seguridad, alimentación, energía, por mencionar algunas.

De 2010 a la fecha, al menos 11 gobernadores han sido señalados por actos de corrupción e investigados por la Procuraduría General de la República por desvío de recursos públicos y enriquecimiento ilícito... Esto sin contar con gobernadores de años anteriores fueron investigados por casos de enriquecimiento ilícito y vínculos con el crimen organizado.²²⁸

²²⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2004) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ed. Naciones Unidas, Nueva York. Versión digital: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

²²⁸ Manuel Hernández Borbolla. "El *Dream Team* de los gobernadores corruptos en México". Publicado el 29 de noviembre de 2016 en *The Huffingtonpost*. Versión digital: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corruptos-en-la-historia-de-me/>

Los recientes arrestos de dos exgobernadores que estuvieron prófugos, Javier Duarte y Tomás Yárrington, en Guatemala e Italia²²⁹ respectivamente no son suficientes para tapar la impunidad, que ha sido marca de todos ellos.

Se desconoce el paradero de al menos tres exlíderes estatales de México y más de media docena están bajo investigación o enfrentan cargos por corrupción. Cualquiera que sea la acusación, los gobernadores que adornan la galería de renegados comparten una característica: todos se comportaron como si fueran intocables.²³⁰

También existen casos a nivel federal como la casa blanca de Angélica Rivera esposa del presidente Peña Nieto, conflicto de intereses que se investigó desde febrero de 2015 y se cerró en octubre del mismo año, donde el titular de la Secretaría de la Función Pública Virgilio Andrade afirmó no existía delito alguno²³¹.

Todos estos antecedentes demuestran que la corrupción debe ser considerada como un riesgo a la seguridad nacional, por la dimensión que puede alcanzar y la amplitud de temas que aborda, todos ellos con consecuencias adversas para la sociedad. La ONUDD respecto a la corrupción pronunció: “[...] socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas...”²³²

La palabra corrupción no figura en la ley de seguridad nacional de 2005, pero obtiene mención como factor de riesgo que origina violencia y delincuencia en el Programa para la Seguridad 2014-2018:

[...] en nuestro país persiste una baja confianza en las autoridades encargadas de la operación de los sistemas de procuración de justicia. Esta situación se ha visto reflejada negativamente en los índices de impunidad y corrupción, así como en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia.²³³

²²⁹ Véase: Elisabeth Malkin. “En México se acumulan los gobernadores corruptos, e impunes”. Publicado el 19 de abril de 2017 en el Periódico *New York Times*. Versión digital: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/19/mexico-gobernadores-corrupcion-impunidad-duarte/>

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Véase: Redacción de Revista Proceso. “La ‘Casa Blanca’, un caso ‘legalmente cerrado’: Virgilio Andrade”. Publicado el 27 de octubre de 2015 en Revista *Proceso*. Versión digital: <http://www.proceso.com.mx/419192/la-casa-blanca-un-caso-legalmente-cerrado-virgilio-andrade>

²³² Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, *op. cit.*

²³³ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, *op. cit.*, p.16

La confianza en las instituciones tanto públicas como privadas se ha visto alterada y claramente desmejorada, eso sin contar que los recursos que no llegan a su destino, no son aplicados como se prospectan inicialmente, vulnerando la estabilidad y percepción de seguridad en general.

Es pertinente resaltar cuanto le cuesta la corrupción a México: “347,000 millones de pesos al año, lo que significa 9% del PIB nacional y de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2015, de Transparencia Internacional (TI), el país ocupa el lugar 95 de 168 países.”²³⁴

Es por ello que en fechas recientes, se propusieron reformas a las leyes contra la corrupción, mismas que incluyen cambios en 14 artículos constitucionales, redacción de dos nuevas leyes generales y revisión de cinco leyes existentes; comenzando por la rendición de cuentas y transparencia, pues ambas hacen un contrapeso sustancial, robusteciendo la capacidad institucional, vulnerada por la corrupción.

En México el derecho a la información es garantizado por el Estado: “*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*”.²³⁵ El 4 de mayo de 2015 se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que expone en su artículo primero:

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Como encargado se designó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como órgano constitucional autónomo, así como los 32 ordenamientos estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, y que en coordinación con el INAI conforman un sistema nacional de transparencia en el país.

²³⁴ Gerardo Villafranco. “Corrupción cuesta 9% del PIB a México”. Publicado el 2 de febrero de 2016 en la Revista *Forbes México*. Versión digital: <https://www.forbes.com.mx/corrupcion-cuesta-9-del-pib-a-mexico/#gs.X=5orHc>

²³⁵ Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Reformado mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

Así mismo, el 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el SNA, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno y posteriormente se aprobaron siete paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reformas al Código Penal Federal
- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en su contenido: medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, asistencia técnica e intercambio de información y mecanismos de aplicación. Mientras que el Sistema Nacional Anticorrupción presidido por ciudadanos, prevé: *“crear instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción. Se eliminarán los trámites innecesarios y hará que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia”*.²³⁶

La prevención se desarrollará con códigos de ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación. El control para una rendición de cuentas clara y efectiva, se gestionará desde la Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción. Y las sanciones de los actos u omisiones en que pueden incurrir tanto servidores públicos como particulares:

- Faltas Administrativas Graves (competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)
- Faltas Administrativas no Graves y
- Actos de Particulares vinculados

Estos esfuerzos que facultan el andamiaje institucional que dote de herramientas contra la corrupción, aún no son puestos en marcha por completo, al momento de la redacción de este apartado no existe acuerdo en el Senado para designar al Fiscal Anticorrupción

²³⁶ Consultado en la página oficial de la Secretaría de la Función Pública, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA): <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

de la nación mexicana, cargo encargado de 20 facultades, entre ellas: coordinar su actuación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la PGR, procesar y ejecutar las denuncias penales por casos de corrupción tanto en el ámbito público como privado.

La falta de este nombramiento mantiene detenida la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, pieza clave del Sistema Nacional Anticorrupción.

Estas medidas para hacer frente a la corrupción llevan por lo menos la mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, y pese a su urgencia, las prorrogas continúan, es claro que poseer las herramientas institucionales no será suficiente para resolver uno de los mayores obstáculos que padece México, para ello será necesario contar con coordinación y voluntad política para dar control y supervisión de las medidas adoptadas.

La corrupción vista bajo una perspectiva sistémica, reconoce que su impacto puede agravar cualquiera de las amenazas emergentes que vimos anteriormente, pues los procesos están supeditados al control y seguimiento de autoridades a las que se les doto con esta responsabilidad.

Es preciso establecer medidas de control, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas efectivas que permitan restablecer la legitimidad de las instituciones estatales. Se requieren mecanismos preventivos, de control y de investigación que actúen de forma efectiva frente a la corrupción y el abuso de poder. Es necesario establecer procedimientos de supervisión interna, contraloría ciudadana, mecanismos efectivos de denuncia y administración de penas frente a los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos.²³⁷

Las medidas jurídicas e institucionales dotan de certeza las directrices contra la corrupción, en ese sentido el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la plataforma institucional facultada para combatir la crisis actual de México, aunque recuperar la confianza de la población no será tarea sencilla. Éste es el momento de quiebre para atender un problema toral que repercute en todas las instancias del Estado mexicano, si no se responde como es demandado, complicará aún más la situación actual.

La opinión pública estará pendiente de la evolución y actuar del SNA, ya que representa una esperanza no tan solo del final del problema de la corrupción, sino como prueba de responsabilidad gubernamental, por la justicia que desde hace años se reclama.

²³⁷ *Ibíd.*

Es fundamental para el desempeño de un Estado contar con mecanismos que aminoren el impacto de la corrupción desde la prevención, por lo que es recomendable incluir esta vulnerabilidad en el documento estratégico de seguridad nacional, de los Estados que consideren y prioricen la corrupción como uno de sus conflictos necesarios por resolver, para su correcto funcionamiento.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La evolución del concepto de seguridad nacional se ha ampliado en respuesta a la necesidad de contar con un documento estratégico que contemple las principales amenazas, riesgos y vulnerabilidades de un Estado. En este capítulo, se mencionó tan solo algunos de los más comunes en una clasificación entre los tradicionales y los llamados emergentes.

Desde que inició este siglo, el tema de la seguridad ha estado muy presente en la agenda internacional, es claro que las amenazas de fuentes no tradicionales tomaron por sorpresa a algunos Estados que acostumbrados a la amenaza de la guerra o el conflicto interior, no prestaron igual atención a temas que se desarrollaron en sobre su soberanía, como fue el caso del crimen organizado transnacional y el terrorismo.

Para concluir este capítulo se citará un discurso del año 2003 de Kofi Annan, ex secretario general de Naciones Unidas:

Todos sabemos que hay nuevas amenazas a las que hay que enfrentarse -o, quizá, viejas amenazas en nuevas y peligrosas combinaciones: nuevas formas de terrorismo y la proliferación de armas de destrucción en masa. Sin embargo, si bien algunos consideran que estas amenazas son evidentemente el principal desafío para la paz y la seguridad mundiales, otros se sienten más inmediatamente amenazados por armas pequeñas empleadas en conflictos civiles o por las llamadas "amenazas suaves", como la persistencia de la extrema pobreza, La disparidad de ingresos entre y dentro de las sociedades, y la propagación de enfermedades infecciosas, o el cambio climático y la degradación ambiental. En verdad, no tenemos que elegir.²³⁸

Esta investigación coincide con ésta visión sistémica que reconoce la interconexión de los conflictos que amenazan la seguridad, además de los temas comunes que claramente requieren de la atención de todos los Estados, por medio de la cooperación internacional.

²³⁸ Kofi Annan. Discurso a la Asamblea General. Nueva York, 23 de septiembre de 2003. Versión digital: <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>

4. CASO DE ESTUDIO: SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

La historia de seguridad nacional en México, como en la mayoría de los países colonizados, se fundó en los principios de soberanía y autodeterminación, con ello el ideal de seguridad permaneció exclusivamente en la defensa desde su constitución como naciones independientes, en algunos casos esta conceptualización de la seguridad, fue alimentada por la inestabilidad de disputas territoriales.

La visión integral de la seguridad bajo una perspectiva sistémica fue desarrollada y aplicada en el sistema internacional hace un par de décadas, desafortunadamente se vio opacada con los sucesos de 2001, derivando en un cambio de paradigma en las amenazas a la seguridad nacional, posturas que en varias ocasiones fomentaron el odio, la intolerancia y el miedo; escenarios de incertidumbre que a consecuencia de ello, retomaron la visión tradicional de la seguridad nacional, hacia la defensa.

Como quedó expuesto en el capítulo anterior esta nueva amenaza, se asoció en lo discursivo como una amenaza para toda la cultura occidental, evocando la cooperación internacional en el contexto de la seguridad colectiva y regional. Sin embargo, el Estado mexicano que no contaba aún con una estrategia de seguridad nacional, se vio apremiado en diseñar su legislación, para estar a la altura de las necesidades del momento, lo que lo situó en un nuevo escenario de cooperación, donde se pretendían homologar criterios de la seguridad nacional en los Estados norteamericanos.

Es por ello que este apartado será destinado a identificar la evolución de la seguridad nacional en México, donde como se señaló anteriormente, los lazos comerciales y la creciente interdependencia que caracterizan a la globalización, desplegaron las dimensiones de seguridad nacional, a un vínculo decisivo para respaldar la estrategia de contención de las amenazas emergentes, por medio de nuevos organismos de cooperación regional que implicaron principalmente a tres actores: Canadá, Estados Unidos de América y México.

Finalmente en 2005 se creó la Ley de Seguridad Nacional, en este capítulo se profundizará inicialmente con los parámetros y antecedentes que fueron necesarios para el desarrollo de este documento, identificando las áreas de oportunidad, dependencias involucradas y acciones derivadas de esta legislación, en los últimos 12 años. Para concluir con un análisis medido de las acciones en materia de seguridad nacional y una prospectiva de las áreas de oportunidad que faltan atender.

4.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN EN SEGURIDAD NACIONAL

Al inicio de esta investigación se explicó la evolución conceptual de la seguridad nacional, misma que ha sido aplicada en documentos estratégicos, entre ellos encontramos los que hacen mención de la importancia de sus fronteras, relaciones diplomáticas y comerciales, la explotación y comercialización de sus recursos naturales, entre otros. Sin embargo, la noción de estas características ponderantes para el mantenimiento del Estado, requieren de formalidad política e institucional para ser implementadas, siendo las leyes directrices de las acciones consideradas ineludibles.

Una legislación en la materia además aporta certidumbre sobre las acciones que se destinan a la atención de la seguridad nacional, así como su supervisión y control, siendo así que una legislación toma el carácter de política de Estado, que a su vez impulsa la imagen que la nación quiera mostrar al exterior, generando una condición integral de *smart power*.

En México, el seguimiento y análisis de la seguridad está a cargo del Consejo de Seguridad Nacional que es una instancia deliberativa encabezada por el Titular del Ejecutivo Federal, cuya finalidad consiste en establecer y articular las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional, conociendo lo siguiente:

- La integración y coordinación de los esfuerzos y medidas orientadas a preservar la Seguridad Nacional, los programas de cooperación internacional, y los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales;
- El Programa para la Seguridad Nacional y la evaluación de sus resultados;
- La definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos y su seguimiento;
- Los lineamientos para que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) 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;
- Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- Los demás que establezca el Presidente de la República en el marco de las disposiciones aplicables.²³⁹

²³⁹ Consultado en pagina oficial de CISEN, Secretaria de Gobernación. Última modificación: Viernes 19 de diciembre de 2014 <http://www.cisen.gob.mx/snSSNacTema1.html>

Previo al Consejo de Seguridad Nacional el análisis de algunos temas de seguridad nacional estaban a cargo de la dependencia generadora de inteligencia en el país, es decir, el CISEN como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.²⁴⁰

Sin embargo, esta no es una oficina que coordine o dirija los mandos policiales, de prevención del delito o de procuración de justicia; siendo así un organismo que cumple la tarea de generar inteligencia civil en materia económica, social y política. Mientras que las FFAA, mediante las Secciones Segundas de los Estados Mayores de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, generan la inteligencia militar que también se utiliza para la toma de decisiones.

[...] en la práctica hay duplicidad de funciones entre estas instancias, lo cual provoca desperdicio de recursos humanos y materiales, por lo que no está consolidada la llamada comunidad de inteligencia; prueba de ello es que integrantes de las fuerzas armadas colaboran comisionados en el CISEN, pero no es común que funcionarios del CISEN estén comisionados en las fuerzas armadas; sí los hay, pero en las instancias educativas, mas no en las áreas operativas.²⁴¹

La generación de inteligencia es una muestra de que la seguridad nacional no está organizada; a continuación se identificará el proceso y los antecedentes de la formulación de una legislación de seguridad nacional, comenzando con los factores gestados al interior del Estado mexicano, y la consecuente coyuntura en la agenda internacional, misma que impulsó al gobierno mexicano a legislar en esta materia.

Al carecer de una estrategia de seguridad nacional previa a la que se realizó en 2005, se recurrirá a analizar los documentos emblemáticos que contienen las bases para la construcción de un documento estratégico, sucintamente nos referimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como máximo garante del Estado de Derecho; dentro de ésta el artículo más profundo está destinado a las limitaciones de la seguridad interior, es en el 21 que versa:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las

²⁴⁰ Véase: Artículo 18 de la Ley de Seguridad Nacional.

²⁴¹ Martínez Serrano, Alejandro (2014) "Tres momentos para entender la seguridad nacional de México". Revista *Col. San Luis* vol.4 no.7 San Luis Potosí ene./jun. Versión digital: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100011

infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²⁴²

Este apartado únicamente refiere el ordenamiento interno, es decir, tan solo una arista de la amplia gama de tópicos de la seguridad nacional, la orientación de las funciones de la seguridad pública continúan un proceso de coordinación de las instituciones encargadas de mantener el orden interno del país. Como queda asentado en este artículo, dicha tarea queda a cargo del segmento *civil, disciplinado y profesional*, en contraste con la defensa que se encuentra en manos de las FFAA como se expone a continuación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Presidente de la República, en su carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública Federal y Comandante Supremo de las FFAA, vinculadas con la preservación de la Seguridad Nacional. Por lo que de manera amplia el Artículo 89 referente a las facultades y obligaciones del Presidente, en su fracción VI establece:

[...] Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.²⁴³

De este modo el presidente mexicano es quien faculta y dispone de los recursos y capacidades de las FFAA para la seguridad interior y la defensa exterior. Sin embargo, el artículo 129 indica que:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos,

²⁴² DOF. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 24-02-2017. Versión digital de la página oficial de la Cámara de Diputados:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

²⁴³ *Idem*.

cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.²⁴⁴

Esta incongruencia con la práctica de los últimos años donde el Ejército ha sido encomendado a la protección de la seguridad interior, es redefinida bajo dos decretos publicados en el Diario Oficial el 9 de mayo y el 17 de septiembre de 2007, perseguía reglamentar dicha participación por medio de la creación de un cuerpo especial, dentro de las FFAA, que apoyara a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, mismo que nunca se implementó, no se sabe si por falta de presupuesto, o la oposición de la opinión pública.

Existe una confusión demostrada en la contravención de los propios artículos, a pesar del dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1996 y posteriores tesis del Pleno de la Suprema Corte, donde los ministros observaron que existe la facultad del presidente de la República de disponer del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea para salvaguardar la seguridad interior sin tener que hacer una declaratoria de guerra, como lo prevé el artículo 129, y sin declarar la cesión de garantías, como lo señala el artículo 29, pues si bien no transgrede la Constitución la presencia del Ejército en las calles, si es incongruente con el origen del artículo 21, que ordena a las instituciones de seguridad pública ser de carácter civil, bajo el sentido de diferenciación de mandos y responsabilidades, lo cual podría derivar en una crisis en ese sentido, como será expuesto en el apartado de combate al narcotráfico.

Además de los artículos de la Constitución Política, encontramos antecedentes de la legislación de seguridad nacional en los documentos referidos como “Plan Nacional de Desarrollo”, mismos que han servido como estrategia sexenal para el poder ejecutivo, siendo el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del ex presidente mexicano José López Portillo, el primer indicio del concepto de estrategia de seguridad nacional en México. En dicho documento, diseñado bajo una perspectiva tradicional, se identificaba la inestabilidad de Centroamérica amenazante para México, por la posibilidad de éxodos provenientes de esta región y que se asentarían al sur de este país.

Además fue muy marcada su postura en cuanto al petróleo como recurso estratégico especulando con que gracias a éste México alcanzaría el status de potencia petrolera, recordando la celebre frase de López Portillo, dónde el nuevo reto sería: “*cómo administrar la abundancia*”. Los años consecuentes con la crisis financiera y la devaluación demostrarían que la estrategia no fue suficiente, ni siquiera en el plano económico, ya no hablemos de la seguridad nacional en su conjunto.

²⁴⁴ *Ídem.*

Los siguientes dos mandatarios mexicanos Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, incluyeron en sus respectivos documentos estratégicos la importancia de incluir la política exterior como precursora de la seguridad nacional. Nuevamente se contemplaba que la crisis de Centroamérica se podría extender la amenaza a territorio mexicano, contemplando la coyuntura política que emergía con la presión del gobierno guatemalteco por el supuesto refugio de sus guerrillas en territorio mexicano. El entonces presidente de la Madrid aún tenía esperanza en convertir al país en una potencia petrolera, lo que le ganaría contrapeso en la interdependencia con Estados Unidos de América, desafortunadamente la crisis económica limitaba el actuar de todo el Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo del ex presidente Salinas de Gortari contiene una explicación teórica más exhaustiva que las estrategias previas. En él se define la seguridad nacional como:

Condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno...; [por medio del] equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.²⁴⁵

En este enunciado, se puede identificar la ponderación de los intereses nacionales como usufructos del desarrollo nacional, sin embargo al compararlo con la práctica política durante su gobierno, no coincide lo obtenido:

- Durante los gobiernos de Echeverría Álvarez y López Portillo (1970-1981) el PIB creció 119%, mientras que en el periodo neoliberal de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas solo creció 17%²⁴⁶, con un ingreso per cápita negativo, además de que la deuda externa creció casi al triple, de 85,000 MDD en 1982 a 211,000 MDD en 1994.²⁴⁷
- Tras la devaluación de 1994, la inflación se disparó entre 19 y 40%, todos estos indicadores económicos, incrementaron los índices de personas en extrema pobreza, con dos millones nuevos de pobres, a pesar de que se contaba con un proyecto para erradicarla conocido como Programa Nacional de Solidaridad²⁴⁸.

²⁴⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. p. 42. Versión digital:

<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

²⁴⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel (1995) "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". *Revista Gestión Pública*, vol. 4, No. 2, CIDE, México. p. 333

²⁴⁷ Información obtenida de Calva, José Luis (2004) La economía mexicana en perspectiva. En *Revista Economía UNAM* vol.1 no. 1 México. Versión digital:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2004000100005

²⁴⁸ Julio Moguel (1994) "El Pronasol en el horno chiapaneco". *Revista El Cotidiano*, núm.61, marzo-abril de 1994, p. 14.

- Así mismo, el desarrollo industrial se veía obstruido por la crisis económica debido a la alta dependencia en insumos importados, incluidos en este mismo aspecto la soberanía alimentaria que promulgaba el gobierno salinista, y que se vio afectado por la creciente importación de granos básicos desde Estados Unidos de América.
- El debate entorno a la integración comercial con la Unión de América del Norte, que incluía también intereses por los recursos naturales, culminó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que pactaron Canadá, Estados Unidos de América y México.

Todos estos puntos que agudizaron los problemas económicos y sociales nos llevan a la conclusión de que se vivía un estado de inseguridad nacional generalizada, a pesar de que la estrategia evolucionara conceptualmente, la realidad política y social no avanzó al mismo ritmo.

Su sucesor no realizó modificaciones sustanciales en la estrategia nacional de desarrollo, Ernesto Zedillo conservó la soberanía como estandarte de la seguridad y los intereses nacionales: *“El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.”*²⁴⁹

Sin embargo, el inicio de su sexenio fue marcado por la peor crisis financiera en México desde 1929. El rescate financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) por la crisis que provocaría en llamado “efecto tequila”, sometía al Estado mexicano a aceptar las condiciones que se le señalarán para resolver la crisis que le aquejaba, agravando las vulnerabilidades tanto de la política interior como de la política exterior, particularmente frente a la reciente unión de América del Norte.

Durante este sexenio, el país fue aquejado en las siguientes áreas de la soberanía que se pretendía proteger:

- Soberanía crediticia ultra condicionada por el multimillonario préstamo para pagar los Tesobonos, en buena parte poseídos por accionistas de Estados Unidos de América.
- Soberanía monetaria devaluada al 100% frente al dólar americano.
- Soberanía alimentaria mermada por el aumento de importaciones de granos básicos de consumo popular.

²⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. p. 1 y 8. Versión digital: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

- Soberanía comercial reducida: más del 80% de las exportaciones mexicanas dependen del mercado norteamericano y un porcentaje similar de nuestras importaciones.
- Soberanía de inversión directa e indirecta debilitada, del total de inversión extranjera directa y de cartera, el 70% es norteamericana.²⁵⁰

Este escenario sirvió para identificar en la práctica que la soberanía y la seguridad nacional son estrechas en cuanto a que la primera es la libertad de actuar a favor de los intereses que se interpretan en la segunda. Como se pudo observar, la estrategia del ex mandatario Ernesto Zedillo presentaba una estrategia discursiva que, como el caso de sus antecesores, no correspondía con la aplicación gubernamental y política.

Así cerró un capítulo temporal de la política mexicana, pues con el cambio de siglo el slogan de “*El gobierno del cambio*”, proponía diversificar el mando del Poder Ejecutivo que tenía más de 70 años bajo el mismo partido, así mismo se esperaban cambios estructurales en las políticas implementadas, que dotaran de mayor certidumbre económica, social y claro, política.

El ex mandatario Vicente Fox en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 continuó con las mismas amenazas internas y externas: narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, tráfico ilegal de armas, personas y dinero; y los temas de la agenda internacional: estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos y medioambiente, además agregó los desastres naturales y puso énfasis en la cooperación para el desarrollo.

También dicha estrategia ya contenía prospectiva de los alcances para 2025, y una definición de seguridad nacional, que antes no había sido ofrecida dentro de ninguna estrategia nacional de desarrollo:

[...] tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas...²⁵¹

En esta propuesta se pretendía coordinar las instituciones de seguridad y los servicios de inteligencia mexicanos para coadyuvar en sus regulaciones y disposiciones, centrando su

²⁵⁰ Piñeyro, José Luis (2009) *La seguridad nacional implícita*. Ed. El cotidiano, núm. 156 UAM, México.

²⁵¹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 127. Versión digital: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

atención en los temas de seguridad interior, siendo menos específico en los temas de seguridad nacional.

La aportación de Fox es la elaboración de una agenda de riesgos que categorice las prioridades del Estado mexicano en función de atender amenazas a la seguridad nacional. Pero el cambio fundamental con anteriores planes de desarrollo se encuentra en el recurrente factor de DDHH, que permite señalar amenazas fundamentales de la población mexicana, dentro de este plan que señala:

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.²⁵²

Fox rompe con el discurso común de la defensa del Estado, preservación de la soberanía e independencia, pretendiendo ampliar el esquema de seguridad nacional, desafortunadamente en la práctica política estos planes no tuvieron éxito. La falta de dirección en la política exterior dejó mucho que desear en áreas que dependían de la proyección estratégica, quedando nuevamente una estrategia discursiva e insuficiente; como ejemplo de la poca efectividad de la política exterior se puede mencionar la reiterada intención de diversificar las relaciones con otros Estados, para reducir la interdependencia comercial en la relación bilateral que se ha mantenido y fortalecido tras décadas con los Estados Unidos de América, y de la cual a la fecha somos dependientes de áreas como: comercio, inversiones, finanzas, alimentos e incluso tecnología.

Es durante este sexenio que la coyuntura del terrorismo como amenaza emergente, sumado al camino trazado desde los planes nacionales de desarrollo de los últimos años, encauzaron la necesidad de desarrollar una legislación en materia de seguridad nacional, siendo así México estableció por primera vez en 2005 una legislación de seguridad nacional.

4.2 ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU APLICACIÓN EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS (2005 - 2017)

Esta propuesta asentó la definición conceptual de seguridad nacional por primera vez en una legislación en su Artículo 3:

²⁵² *Ibidem.* p.128.

Para efectos de esta Ley, 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.²⁵³

Además, se puede reconocer que dicha legislación presenta un enfoque centrado en la conservación de la estabilidad del estado de derecho, y la defensa frente a los riesgos y amenazas, categorizadas en su artículo 5:

Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- 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;

²⁵³ DOF. *Ley de Seguridad Nacional*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Última reforma publicada DOF 26-12-2005. Versión digital: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.²⁵⁴

Dentro de los apartados I, III y X se observan los conflictos de base que busca atender; es decir, la delincuencia organizada y el terrorismo, tal como se desarrolla más adelante dentro de la misma legislación.

Uno de los temas más recurrentes en dicho documento es el de la estabilidad y la defensa del Estado mexicano, una visión reducida de la seguridad nacional, pues no dotan de ninguna proyección nacional, únicamente fungen como bases de la permanencia de las condiciones vigentes del Estado mismo, sin importar si estas condiciones son positivas o impositivas, la intención es conservar, es decir, es una legislación defensiva, nulamente propositiva que excluye el desarrollo estratégico que debería proporcionar a la nación.

En suma, el escenario internacional caótico que marcó su surgimiento, aunado a la reorganización interna de las dependencias de seguridad en México, dio como resultado una legislación incompleta, que en su generalidad atiende tres objetivos: la defensa del Estado mexicano, la lucha contra la delincuencia organizada y el apoyo a la guerra contra el terrorismo. No se desestima ninguno de estos objetivos, pero existen otros tópicos que requieren mayor atención que el terrorismo en este país.

Es de extrañarse que el antecedente inmediato a la Ley de 2005, ubicado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001, contaba con una perspectiva más integral de la seguridad nacional, desafortunadamente perdió esa misma visión en el momento de desarrollar la legislación en la materia, unos años más adelante, bajo el mismo gobierno. En ese sentido es imposible excusarse bajo el escudo de la ignorancia o la evolución conceptual, pues ya se encontraban en el camino de desarrollar una legislación integral, capaz de cuando menos identificar claramente los principales conflictos para el Estado mexicano. Las preguntas que nos quedan son: ¿La premura por entregar un documento final, dejó en el olvido los logros obtenidos? O acaso ¿El motivo de esta ley fue únicamente diplomático, y no se esperaba que fuera aplicada? Esta última pregunta surge por la coyuntura de su creación y el claro matiz contra el terrorismo en dicho documento, por encima de otros que no son si quiera mencionados y son conflictos más próximos a nuestra agenda nacional.

Como ejemplo podemos retomar el tema de la migración y fronteras que ha sido excluido durante décadas, como se vio en el capítulo anterior con la “ignorancia estratégica” de

²⁵⁴ *Ídem.*

Leonardo Curzio. Este es un tema que requiere de suma atención y es retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde señala: "*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.*"²⁵⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que se aplicó durante la administración de Felipe Calderón refiere la seguridad nacional desde una óptica restrictiva de tipo preventivo o represivo, como lo señala en el diagnóstico dicho documento:

[...] Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas. México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación.²⁵⁶

Marcando el inicio de un periodo en México donde la responsabilidad de la seguridad nacional e interior recaería en las FFAA, tradicionalmente ocupadas en la defensa nacional y en el auxilio a la población en casos de desastre.

Teniendo como precedente la amenaza del crimen organizado en los objetivos principales de la Ley de Seguridad Nacional, le declaró la guerra al narcotráfico, preocupación total para seguridad al interior, por lo que se dispusieron acciones de atención profunda e inmediata, y bajo la premisa de que había superado los alcances del sistema nacional de seguridad pública, hizo el llamado de intervención de las FFAA, esquema que será desglosado a continuación, con las recientes iniciativas que pretenden regular éste actuar.

4.2.1 PROPUESTA DE LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

La estrategia de combatir al narcotráfico y capturar a sus principales líderes recurriendo a la militarización y desplazamiento de las funciones de la seguridad pública a manos del Ejército, ha demostrado la incapacidad institucional del Estado mexicano para resolver este conflicto de seguridad nacional y seguridad interior. La propuesta de confrontación frontal en las calles, denominada "guerra contra el narcotráfico" más que solucionar el conflicto interno y regional, complicó la situación, ya vulnerable en diversos aspectos de la seguridad en México, evidenciando la falta de organización y estrategia, al mandar a las

²⁵⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 68. Versión digital: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

²⁵⁶ *Ibidem*, p.67

FFAA a realizar labores de orden civil, sin estipular las condiciones, responsabilidades y facultades de su actuar.

Es notorio la necesidad de una legislación que regule esta situación, ya sea la decisión retirar a las FFAA de estas funciones, o dotar de certeza en su actuación. Al respecto el General Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional ha señalado:

Esa urgencia del marco jurídico se hace más evidente al considerar que se mantiene un promedio diario de 52 mil elementos desplegados y durante el año 2016 se han realizado 54 operaciones regionales para reducir la violencia [...] se cumplió con la ejecución de 50 operaciones de erradicación intensiva de plantíos ilícitos (de marihuana y amapola), destruyéndose en estos últimos cuatro años 21 mil 833 hectáreas de marihuana y 82 mil 29 de amapola, así como el despliegue de 75 puestos militares de seguridad.²⁵⁷

Las estadísticas reflejan un escenario de inseguridad interior, que hasta la fecha no se ha podido detener con políticas de mantener al Ejército en las calles para controlar el orden público en varias entidades del país.

Los datos oficiales disponibles indican que la estrategia de desplegar operativos permanentes, sin objetivos precisos y plazos acotados, no redujo la violencia existente en el país (la cual se encontraba en niveles mínimos históricos salvo en el caso excepcional de Michoacán). Todo lo contrario, fue esta estrategia la que detonó una posterior ‘ola de violencia’, originada precisamente en las entidades donde se desplegaron los primeros operativos con las Fuerzas Armadas en diciembre de 2006.²⁵⁸

Los alcances de esta afrenta han superado conflictos bélicos, en otras partes del mundo, en números de muertes. Para dar una idea del alcance de la violencia e inseguridad en el país: *la guerra contra el narcotráfico causó durante el 2015 unos 17,000 muertos en México, los mismos en el triángulo norte de Centroamérica — El Salvador, Guatemala y Honduras —, y más que Irak o Afganistán, según un informe del IISS.*²⁵⁹

Otro reflejo de la espiral de inseguridad que se ha gestado en los últimos años, es el detrimento de la confianza en las instituciones de procuración de justicia, pues como lo muestra la siguiente tabla, a pesar de que Marina y Ejército lideran este índice, perdieron

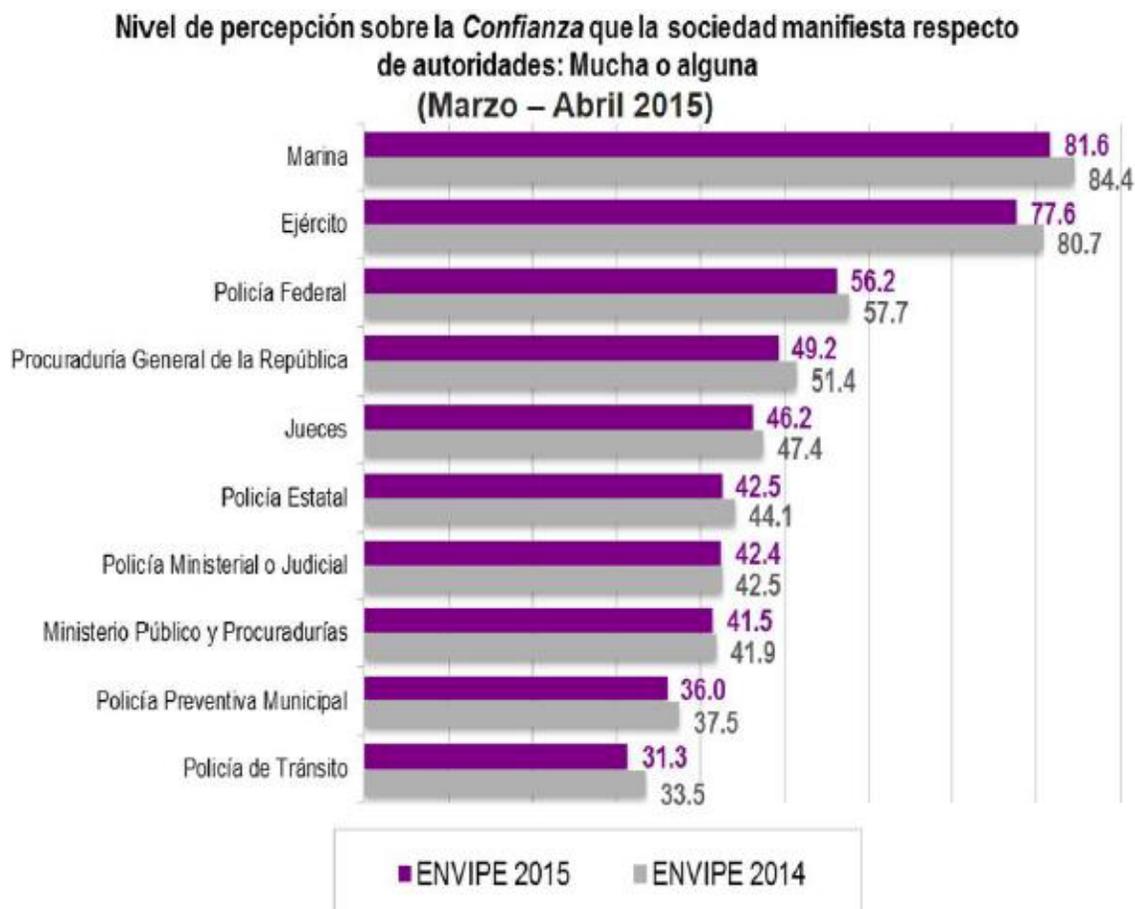
²⁵⁷ Instituto Belisario Domínguez (2017) “Seguridad interior: elementos para el debate”. Ed. Dirección General de Investigación Estratégica, Senado de la República. Reporte Temas estratégicos 39, México.

²⁵⁸ *Ídem.*

²⁵⁹ Con información de: APF. México, con más muertes que Afganistán, Irak y Nigeria. Publicado el 5 de mayo de 2016 en el Periódico *El Economista*. Versión digital:

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/05/mexico-centroamerica-mas-muertos-que-irak-2015>

en 2015, junto con el resto de las instituciones, porcentajes de la confianza respecto al año anterior.



Fuente: ENVIPE 2015

La incertidumbre de la población llega a tal grado de descontento con las instituciones, que al considerar nulo el control de la seguridad por parte del gobierno, han surgido grupos de autodefensa (ciudadanos armados que se encargan de la seguridad en sus pueblos cuando la policía no es suficiente). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2016 (ENVIPE), el 70% de la población mexicana dice vivir con inseguridad; solamente en cuatro estados de la República la mayoría dice sentirse segura.²⁶⁰

Las FFAA fueron designadas a una tarea que no corresponde tradicionalmente a sus funciones, misma por la que han sido fuertemente criticadas, en múltiples procesos donde se acusan violaciones de derechos humanos. Desde el año 2009 se evidenció la necesidad de regular los alcances y participación de las FFAA con el paquete de iniciativas

²⁶⁰ INEGI (2016) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Versión digital: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

de modificación a la ley de seguridad nacional que el presidente Felipe Calderón envió al Senado el 23 de abril de ese año.

Hasta la fecha no ha sido otorgada la certidumbre jurídica en la intervención y operatividad de las FFAA dentro de la seguridad interior, lo que ha derivado en un descontento generalizado impregnado en los miles de denuncias de violación de derechos humanos, y ante la falta de una legislación en la materia. “Desde 2007 la CNDH ha recibido más de cuatro mil denuncias por violaciones de derechos humanos cometidas por militares, incluidas ejecuciones extrajudiciales (sic), violaciones sexuales y torturas.”²⁶¹

Lo más cercano es el *Manual del Uso de la Fuerza*, dirigido al actuar de las FFAA, publicado el 22 de mayo de 2014, sin embargo, en éste aún no se establece correspondencia en la participación de militares en el combate al narcotráfico. La intención de este manual es protocolizar sus acciones basándose en los derechos humanos. En ese sentido la participación de estas organizaciones destinadas originalmente a la defensa continúan operando ambiguamente, alimentando la desorganización para atender esta crisis.

Las Fuerzas Armadas son las más preocupadas en que esto suceda. Tan sólo un día después de que la Corte acotara el fuero militar, un grupo de oficiales de alto rango (el subjefe de Doctrina Militar, el jefe de Asesoría Jurídica, el subjefe del Grupo de Seguimiento, Coordinación y Estrategia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el jefe de la Sección Quinta) asistieron al Senado para urgir la aprobación de una Ley de Seguridad Nacional que defina conceptos clave, como el de seguridad interior; que aclare el uso de la inteligencia militar y explique cómo y con qué facultades intervendrá el Ejército en las afectaciones a la seguridad interior.²⁶²

El principal motivo cuando se destinó la participación de militares en asuntos de la policía civil, fue a consecuencia de la incapacidad y desconfianza de las instituciones en todos los mandos policiales, a pesar de que nunca se haya hecho esta declaración pública, no es posible identificar otra causa probable para el uso de efectivos militares en la estabilidad interna. Por su naturaleza organizacional, disciplina, preparación y valores, las FFAA son reconocidas como las más aptas para atender amenazas y riesgos del Estado. Una propuesta destinada a sanear la organización policial es el denominado Mando Único, un nuevo modelo que algunos críticos equivocadamente relacionan con el establecimiento de una policía militarizada:

²⁶¹ *Ídem.*

²⁶² *Ídem.*

La debilidad de sus policías descansa, fundamentalmente, en la ausencia de un modelo policial claro. [...] El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal. [...] De esta manera, el mal llamado “modelo de mando policial único” descansa en la unificación de las policías municipales y estatales para garantizar la unidad de mando. Esto significa que, además de la desaparición de los cuerpos de seguridad pública municipales y la integración de los policías municipales preventivos en las corporaciones de las entidades federativas, en lugar de 64 policías estatales (preventiva e investigadora de cada estado, incluyendo a la ciudad de México), quedarían 32 cuerpos de seguridad pública en los estados que incluirían, en una misma estructura organizacional, las áreas de investigación, prevención y reacción.²⁶³

La falta de organización en las instituciones gubernamentales puede alimentarse en la descentralización, por lo tanto establecer unidad en la respuesta de la Seguridad Interior a nivel federal, muestra una propuesta objetiva. Una de las principales críticas al Mando Único es que la organización federal, no posee la información que las policías municipales sí, por la cercanía con su población, empero misma la herramienta social se han utilizado para el tráfico de influencias, impunidad y corrupción.

La realidad es que el 36% (una tercera parte) de las operaciones mixtas de las fuerzas armadas se encuentran sólo en dos estados: Guerrero y Estado de México. Es un hecho que la estructura actual del Ejército tampoco alcanza para establecer el control de todo el país.²⁶⁴

Estamos frente a un escenario complicado pues la estrategia que se decidió de combate frontal, únicamente es posible con el apoyo de las FFAA, sin embargo mantenerlas en esta lucha que no les compete no esta resolviendo la crisis de inseguridad, en ese sentido la Ley de Seguridad Interior, únicamente quiere resolver dicho paradigma entre mantener a las FFAA en las calles, como medida excepcional en un proceso transitorio hacia el fortalecimiento de la policía, o dotar de herramientas jurídicas para legitimar sus acciones, dando de esta manera más combustible a esta afrenta. Este último requiere de dos componentes esenciales, por un lado dotar de certidumbre jurídica a la población respecto al actuar de las FFAA y por el otro brindar garantías a militares a acciones que, de facto, ya realizan cotidianamente a nivel nacional.

²⁶³ Marcos Pablo Moloeznik. ¿Qué es realmente el modelo de mando policial único? Publicado el 11 de enero de 2016 en Derecho en Acción, del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Versión digital: <http://derechoenaccion.cide.edu/que-es-realmente-el-modelo-de-mando-policial-unico/>

²⁶⁴ Trejo Corona, Francisco J., *op. cit.*

Para lo que se debe considerar los resultados obtenidos hasta ahora con dicha estrategia pues, muy probablemente los índices de violencia, así como la incapacidad de las instituciones de autoridad civil, se mantendrán si se elige legitimar la participación militar, mientras que de no regular su actuar, las violaciones graves a derechos humanos probablemente aumentarán. Además es necesario considerar los momentos, particularmente en América Latina, donde los golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos de facto responsables de crímenes de *lesa humanidad*, se gestaron cuando los militares fueron dotados de capacidades de orden civil.

Atender esta crisis de seguridad interior mediante una perspectiva sistémica, requiere desarrollar estrategias y políticas que impacten en varios frentes al mismo tiempo, considerando en todo momento los DDHH. Se ha especulado en los resultados que se obtendrían a través de las unidades de inteligencia financiera si pudieran desligar las operaciones clandestinas del crimen organizado, pues a pesar de ser ilegal, no deja de ser una empresa que requiere de recursos para su conservación.

En los últimos años derivado de los roces²⁶⁵ entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), así como con la Procuraduría General de la República (PGR); se ha cuestionado la falta de una legislación para establecer límites en responsabilidades por el uso de la fuerza por parte de las autoridades del Estado.

Recientemente se discutió en el Senado y la Cámara de Diputados la Ley de Seguridad Interior, como resultado de cuando menos tres iniciativas²⁶⁶:

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior presentadas hasta el momento, son las siguientes: la primera fue suscrita por el Senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional (RGZ, 13/9/16); la segunda fue presentada por los Diputados Cesar Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Partido Revolucionario Institucional (CYT, 27/10/16); y la tercera fue suscrita por el Senador Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática (MBH, 11/1/17).²⁶⁷

²⁶⁵ Redacción de Animal Político. "Derechos Humanos emite recomendación a la SEDENA y a PGR por caso de tortura contra 2 personas". Publicado el 21 de septiembre de 2016 en Revista *Animal Político*. Versión digital: <http://www.animalpolitico.com/2016/09/recomendacion-sedena-pgr-tortura/>

²⁶⁶ En este análisis no se profundizará en la constitucionalidad de legislar en materia de seguridad interior, pues la necesidad de regular las responsabilidades en este tema tienen un mayor peso que distinguir quien debe estar facultado para resolverlo, si ya se ha tomado la decisión de adjudicar responsabilidades a dependencias que no les correspondían, analizar prospectivamente su dirección, bien puede manifestarse en las cámaras alta y baja de la República Mexicana, por ser una coyuntura *sui generis*, de la que no se cuenta con precedente nacional, y como se demostró anteriormente la diversidad conceptual permite que cada Estado desarrolle su perspectiva particular de seguridad.

²⁶⁷ Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*

En cualquier caso, las tres proponen legalizar y legitimar la presencia del Ejército en las calles, acotando algunas de sus funciones pero manteniéndolos en otras más, bajo el supuesto de que la fuerza civil (la policía convencional) ha sido rebasada, a lo que varios expertos y críticos de seguridad, se mostraron en contra, pues acusaban falta de visión en las propuestas, por las garantías que se dotaban a las FFAA. Es importante identificar las consecuencias de mantener a las FFAA en combate frontal contra la delincuencia organizada. En ese mismo sentido el Gral. Jorge Carrillo Olea, quien fuera director-fundador del CISEN, señaló:

Legislar sin resolver antes la ambigüedad conceptual en que operan las fuerzas armadas puede ser nacionalmente peligroso, al no saberse a ciencia cierta qué tipo de tropas demanda el país ni cuál sería el alcance de su misión en el ámbito de la seguridad interior. El riesgo es hacer más rígido, irrevocable, su carácter actual de policía suplente. Ya no habría paso atrás; la función policiaca como responsabilidad civil se habría extinguido. [...] La ambigüedad sobre las fuerzas armadas debe erradicarse. [...] Los costos para ellas han sido enormes y seguirán creciendo.²⁶⁸

El Mando Único es una propuesta para resolver el tema de inseguridad y que la policía retome las funciones que han relevado las FFAA, pero hay que considerar que este proceso de reforma de los cuerpos policiales, no será sencillo ni inmediato. Además el principal motivo que dificulta la implementación de nuevas regulaciones en esta materia, deriva de que todas las leyes que repercuten directamente con las funciones y atribuciones de las dependencias de defensa y seguridad en el país, requieren de coordinación interinstitucional; para desarrollar en conjunto con el Senado, y el poder Ejecutivo, las normas, responsabilidades y limitaciones de cada área.

La seguridad interior representa mucho más de lo que se pretende discutir en la propuesta de esta legislación, continúan apareciendo problemas para distinguir entre la seguridad interior, la seguridad pública y la seguridad nacional. Desarrollar únicamente el tema de las responsabilidades militares en tareas de las fuerzas civiles, mantendrá el error conceptual, en detrimento de una estrategia más completa de seguridad interior, por lo que se recomienda reformularlo conceptualmente para acotarlo a la seguridad pública; tratarlo como una reforma a la actuación militar, o mejor aún diseñar una estrategia más completa que integre más temas de la seguridad interior que son referentes al desarrollo humano y la seguridad ciudadana, para evitar lo sucedido con el concepto de seguridad nacional y su legislación en 2005. En todo caso estas propuestas quedaron congeladas por presentar estos y más conflictos para su discusión formal, por lo que deberán rediseñarse, siendo recomendable que consideren la importancia de legislar en seguridad

²⁶⁸ Moloeznik, Marcos Pablo (2015) *Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México*. En: Derecho en Acción, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

nacional, más allá de resolver la coyuntura de violencia e inestabilidad y la suplantación de funciones por otras dependencias.

En ese sentido probablemente es demasiado una ley solo para resolver el problema de las responsabilidades de las FFAA, confundiendo además la toma de decisiones en otros aspectos ya sea de la seguridad pública, o interior. Es para ello necesario un análisis profundo del objetivo primordial que se desea obtener con la legislación de esta materia.

Anteriormente, se expuso las limitaciones de la Ley de Seguridad Nacional de 2005, sin embargo a raíz de las modificaciones necesarias, en 2013, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue lanzado el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, siendo pertinente para este análisis profundizar en él.

4.2.2 PROGRAMA DE SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018

El ejemplo más reciente de que la legislación de 2005 se encuentra incompleta, es desarrollado en el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, comprobando la hipótesis de este análisis que sostiene la necesidad de implementar un enfoque sistémico a la legislación de seguridad nacional en México para obtener mejores resultados en la materia. Este programa provee una perspectiva multidimensional de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades del Estado mexicano, identificando que para resolver dichos conflictos será necesario implementar propuestas multifocales.

Como se describió anteriormente existen numerosos actores, factores y dimensiones involucrados en el enfoque sistémico de la seguridad nacional, por lo que las circunstancias que enfrenta un Estado son mutables. Es por ello que el gobierno mexicano establece las prioridades por medio de la Agenda Nacional de Riesgos. Para fines de esta investigación, se realizó la solicitud de información a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), con folio 0410000011317, requiriendo los temas centrales de la Agenda Nacional de Riesgos, solicitud que se turno a la Unidad de Transparencia del CISEN, quienes dieron como respuesta: “La Agenda Nacional de Riesgos 2017 se encuentra clasificada como información reservada por un periodo de 5 años...”, aclarando que exponer dicha búsqueda pondría en riesgo la labor del CISEN y otras dependencias gubernamentales. Sin embargo, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 nos permite tener un panorama general de dicha agenda.

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Enrique Peña Nieto, reconoce la seguridad nacional como toral para el desarrollo del país, determinando en su objetivo 1.2: “Garantizar la Seguridad Nacional”, y característicamente con la Estrategia 1.2.1.

“Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, con las siguientes líneas de acción:

- Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.
- Impulsar mecanismos de concertación de acciones nacionales que permitan la construcción y desarrollo de las condiciones que mantengan vigente el proyecto nacional, a fin de generar una posición estratégica del país en el ámbito global.
- Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos.
- Impulsar el desarrollo del marco jurídico en materia de Seguridad Nacional, que fortalezca las capacidades de las instituciones del Estado y de su personal con funciones relacionadas con la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en el marco de un Estado democrático y de Derecho.
- Establecer canales adecuados de comunicación con la ciudadanía que permitan su participación corresponsable en la preservación de la Seguridad Nacional, así como promover la difusión de una Cultura de Seguridad Nacional.
- Fortalecer a la inteligencia civil como un órgano de fusión de las inteligencias especializadas del Estado Mexicano.²⁶⁹

Derivado de este plan posteriormente fue implementado el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018; en él, la evolución conceptual de la seguridad nacional retomó el enfoque sistémico que había sido aplazado durante la lucha contra el narcotráfico. Es en su introducción identificada la necesidad de reconocer la seguridad nacional bajo una perspectiva sistémica, donde las decisiones se basen en los factores, actores y dimensiones que se interrelacionan con la participación de México en el sistema internacional:

[...] Sustentado en el análisis de la posición de México en el mundo y de sus retos internos, responde a los desafíos de una nación democrática y moderna que deberá consolidar su condición de potencia emergente en un escenario global complejo y definido por cambios constantes. Al adoptar un enfoque multidimensional, el

²⁶⁹ DOF. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. p. 18 Versión digital:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.²⁷⁰

Este programa enmarca el carácter multidimensional de la globalización y la interacción de México con el exterior, a través de la diplomacia y la cooperación internacional. Lo cual sin duda es una gran aportación en la materia. Aún así de nuevo la práctica política ha demostrado que las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que presenta este documento estratégico no corresponden a las prioridades de la agenda nacional.

Este programa carece de la autoridad y capacidad política de una ley para servir de instrucción y guía institucional, pues no es siquiera una reforma a la legislación de 2005, además está limitado a un rango espacio-temporal de cuatro años, lo cual interfiere los alcances que se puedan desarrollar a mediano y largo plazo.

Los “planes” y “programas” nacionales son políticas de gobierno que encuentran su vencimiento comúnmente tras el cambio de mandato, por lo tanto es necesario implementar una legislación de seguridad nacional que tenga sustento como política de Estado, con capacidad de permanecer y adaptarse en el tiempo por estar diseñada desde objetivos nacionales y no únicamente para solucionar una coyuntura específica.

Este documento es una clara señal de que es necesario reformular la legislación de seguridad nacional, pues, como este análisis demostró, la ley vigente ha sido insuficiente para resolver los conflictos que amenazan al país. Por lo tanto, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 es un buen ejercicio, que reconoce a la seguridad nacional en su complejidad, por lo que requiere un diagnóstico profundo. Es en ese sentido que a continuación es desarrollada la propuesta de reformulación de la ley de seguridad nacional, a modo de cierre de esta investigación.

²⁷⁰ Poder ejecutivo federal. Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. p. 7. Versión digital: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/Programa-para-la-Seguridad-Nacional-Versio%CC%81n-Final.pdf>

4.3 PROSPECTIVA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

La seguridad nacional bajo un enfoque sistémico debe considerarse como estrategia fundamental del Estado, ya que provee una investigación medida de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que atentan contra este, y solo aminorándolas garantizará su conservación y estabilidad, permitiendo mejorar las capacidades para perfeccionar los niveles de desarrollo integral. Dicha estrategia debe implementarse por medio de un análisis profundo de los escenarios, dimensiones, alcances y factores partícipes en el sistema internacional, además de contar con correspondencia y organización de las estructuras que involucra, de sus actividades y responsabilidades que delega y estar limitada a objetivos espacio-temporales con propensión a realizarse. Para establecer una estrategia factible es indispensable relacionar las necesidades desde los objetivos nacionales, las capacidades del Estado para conseguirlos, las opciones que tiene para lograrlo y la completa coordinación de los mandos gubernamentales.

Esta transición busca implementar un esquema de inteligencia coordinado para complementar la toma de decisiones, en acciones que consideren la amplitud de los factores involucrados, y reconociendo que no es suficiente contar con los medios para aplicar el plan, pues éste deberá ser administrado partiendo de la formulación de una estrategia base, propiciando el consecuente seguimiento y aplicar una supervisión a conciencia de la misma, para que tras una revisión de la práctica, se actualice en medida de las necesidades y condiciones internas y externas. Sorteando de este modo las coyunturas y superándolas, como el término *resilience* propone, retomando las condiciones institucionales, previas a cualquier crisis, y retomando de esta manera el rumbo, este es el primer paso para convertir las estrategias en Doctrina, lo que deriva en una practica sistémica para la toma de decisiones.

Será por lo tanto fundamental explotar la herramienta de prevención en todos los rubros de la seguridad, implementando protocolos de actuación y políticas de educación para que las dependencias encargadas de procuración de la justicia y seguridad estén preparadas y capacitadas para aminorar los conflictos inclusive previo a su generación.

En ese sentido, las capacidades del Estado deben evaluarse continuamente como parte de la Agenda Nacional de Riesgos, para determinar el estadio en que se encuentran y así analizar el poder o vulnerabilidad que representan para los ciclos de estabilidad y desarrollo de la seguridad nacional. Además, este documento propone desarrollar un diagrama de la correspondencia de una amenaza, riesgo o vulnerabilidad, con las principales variables que le afectan directa e indirectamente, a modo de reconocer la interrelación en la toma de decisiones, y la competencia de las instituciones responsables de encontrar una solución al conflicto.

Identificar todos los factores críticos de la seguridad con un enfoque sistémico repercutirá en las herramientas específicas para aminorar las amenazas y riesgos, mediante el uso de estrategias coordinadas entre las diferentes instancias involucradas, reconociendo las vulnerabilidades como áreas de oportunidad que requieren de una atención oportuna, logrando de este modo, optimizar los recursos humanos y materiales en manos del Estado.

Es necesario reconocer que en cuestiones de seguridad, las amenazas no son las más graves, únicamente son las que más fácilmente se reconocen y generalmente requieren una respuesta inmediata, pero en algunos casos las vulnerabilidades pueden ser más peligrosas para la estabilidad, pues son a menudo difíciles de identificar por su interdependencia con cuestiones conexas por lo que no es sencillo encontrar una respuesta correcta o adecuada para resolverlo. Así también como demostró este documento no todos los conflictos de la seguridad están relacionados con la violencia, algunas como los desastres naturales, riesgos sanitarios, hambruna, o desempleo; dependen de la fortaleza y capacidad de respuesta de las políticas implementadas. En ocasiones, la extrema vulnerabilidad ya no es cuestión de sostenibilidad o desarrollo sino de rescate, algunos ejemplos de esto son: condiciones de severa privación económica y poblaciones atrapadas en medio de guerras o conflictos internos.

En México falta una estrategia clara, pues las crisis se resuelven conforme surgen; como recientemente la migratoria que no se previno²⁷¹, concentrando a miles de inmigrantes centroamericanos que intentaban ingresar a Estados Unidos de América, quedando varados en ciudades al norte del país, provocando caos por el incremento de este sector vulnerable que aumentaba día con día, sobrepasado en las capacidades del estado para albergarlos de manera indefinida.

La amplia gama de tópicos que se relacionan con la seguridad nacional corresponden a los objetivos nacionales desde los que se desarrolla una legislación de esta materia bajo un enfoque sistémico, a modo de establecer una estrategia que dirija verdaderamente las intenciones del Estado, permaneciendo inclusive a los cambios de gobierno y las coyunturas políticas, económicas e incluso sociales, obteniendo de este modo un plan, que en primera instancia, persiga la estabilidad por medio de líneas de acción que encaminen el proyecto nación que se desee alcanzar, cualquiera que ésta se elija. Superando claramente los planes sexenales, que no han logrado la continuidad que se requiere, y una ley si podría alcanzar.

²⁷¹ Redacción de El Diario de Coahuila. "Más de 5 mil haitianos y africanos, varados en Baja California". Publicado el 6 de octubre de 2016 en *El Diario de Coahuila*. Versión digital: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2016/10/6/haitianos-africanos-varados-baja-california-609219.html>

Según Mario Santos actualmente el Estado-nación cuenta con seis estrategias básicas y, por lo tanto, seis planes fundamentales en ámbitos como: Reforma del Estado, Defensa Nacional, Protección Nacional, Estabilidad Nacional, Desarrollo Nacional y Proyecto de Nación:

Estas seis estrategias básicas reflejan el mundo de los estados nacionales, donde la interdependencia propicia que los intereses nacionales tengan manifestaciones extraterritoriales, lo que hace que la estrategia básica repercuta en dos grandes ámbitos: una afecta la vida interna del Estado nacional; la otra, el marco para relacionarse con otros estados nacionales y demás actores estratégicos en el campo internacional, lo que provoca que en asuntos de seguridad nacional no existan hechos aislados.²⁷²

Dentro de la diversidad de estos planes existen áreas y dimensiones en las que se aplican, por ejemplo el Plan de Defensa Nacional responde a las amenazas del área militar, política y social, mientras que se puede aplicar en las dimensiones: interinstitucional, local, regional, internacional, entre otras. Es por ello necesario aplicar un enfoque sistémico, particularmente, a la estrategia de seguridad nacional, por la magnitud de tópicos que se interrelacionan en esta materia y que se encuentran profundamente vinculados con procesos de toma de decisiones.

En el capítulo de Diversidad Conceptual se expuso una amplia gama de tópicos referentes a la seguridad que debe reconocer un análisis sistémico en la materia. A pesar de ello también se demostró la facilidad con la que un tema puede caer más de una definición de seguridad, lo que vuelve necesario delimitar las competencias de cada estructura institucional a modo de contar con una coordinación eficiente donde se reconozcan las responsabilidades de cada área. Pues de lo contrario la falta de coordinación y correcto diseño de políticas públicas complican la preservación de una estrategia de largo plazo, a pesar de dirigirse al mismo objetivo, pues pueden atender a conceptualizaciones distintas, posiblemente sin percatarse de ello.

Cuando no existen políticas funcionales, el control y estabilidad aminoran, retomando condiciones instintivas que carecen de objetividad por responder únicamente al momento, perdiendo la perspectiva y proyección hacia el futuro, este ciclo será repetido y alimentado cuando la toma de decisiones sea insuficiente, ya sea por ignorancia o incompetencia, por lo que es necesario revertir este proceso con el desarrollo de estrategias que posean un análisis profundo de la realidad mediante un enfoque sistémico con conocimiento e inteligencia aplicada.

²⁷² Santos Caamal, Mario. Metodología de la seguridad nacional. En: Piñeyro, José Luis (coord.) (2004) *La seguridad nacional en México: Debate actual*. Ed. UAM-Azcapotzalco, México. p.58

Para un diagnóstico profundo siempre es necesario contar con la información cuantitativa y cualitativa suficiente que dote de bases al análisis, pues un problema puede tornarse complejo cuando no es posible distinguir las partes que le integran y la correspondencia con los riesgos asociados, es por lo tanto necesario subsanar la carencia de información particularmente sobre la aptitud de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, pues no se cuenta con evaluaciones públicas de desempeño, fundamentales para la toma de decisiones, particularmente con la decisión que se requiere tomar referente a la insuficiencia de la operación policial contra la amenaza del crimen organizado.

Es de llamar la atención diez años después del drástico aumento en los homicidios ocurrido en México, que todavía no se tengan diagnósticos oficiales públicos, detallados y frecuentes, que le permitan a la sociedad monitorear y evaluar las situaciones de violencia que se viven en el país.²⁷³

Como se observó con anterioridad, la Ley de Seguridad Nacional de 2005 plasmó la preocupación del crimen organizado como una de las principales amenazas al pueblo mexicano, lo que encaminó hacia las medidas implementadas en los últimos años para resolver dicha crisis. La estrategia que se ha elegido no ha dado los resultados esperados, la percepción de la violencia ha aumentado, en detrimento de la confianza hacia las instituciones del Estado. Además reconocer el terrorismo sobre otros temas más relevantes para nuestra agenda nacional, han demostrado lo superada que se encuentra dicha legislación. Este análisis demostró que la carencia de una ley óptima ha desgastado las capacidades del Estado mexicano, vulnerando la seguridad nacional que pretende atender.

En este documento proponemos una redirección hacia una estrategia de proyecto nación que por medio de los valores y objetivos nacionales, priorice las áreas que requieren de atención por medio de la Agenda Nacional de Riesgos, así como de un análisis profundo bajo un enfoque sistémico generando políticas y estrategias vinculadas para lograr los objetivos planteados, y así establezca los elementos de coordinación para la estabilidad, haciendo plausible el crecimiento del Estado mexicano.

Atender las carencias que vulneran y detienen el desarrollo de la población mexicana proveerán de mejores bases a la sociedad para romper con círculo vicioso de carencia-inseguridad-violencia. Para ello es necesario atender los factores en detrimento de la seguridad humana, como son: hambruna, pobreza extrema, carencias de vivienda, salud y desempleo por medio de políticas sociales que no estén supeditadas a elecciones electorales. Pensar en estas estrategias es difícil, pues desde los años 80's con el proceso

²⁷³ Instituto Belisario Domínguez, *op.cit.*

neoliberalizador de la economía, el gobierno se desentendió de la industria mexicana, y desde entonces las empresas estatales han sido ofertadas una por una, hasta la reciente liberalización con la reforma energética.

No obstante existen áreas que se pueden atender, rubros olvidados como el campo mexicano, donde la producción nacional puede servir como instrumento generador de empleos, alimentos y mejorar la economía mediante la exportación de productos nacionales, como ya ocurre con algunos productos del campo, pero fortalecer la balanza comercial alimentaria, con un análisis de los productos de mayor consumo y menor producción nacional, como ocurre hace años con el maíz, huevo y leche²⁷⁴, convirtiendo éstos, en un tema de seguridad nacional, por ser congruentes con una estrategia basada en objetivos nacionales específicos.

Este ejemplo no es parte de la propuesta sino una muestra de que se cuentan con las herramientas suficientes para impulsar la productividad en el país, sin embargo, será necesario un análisis profundo para determinar primero el camino que se quiere por medio del pensamiento estratégico basándose en el costo de oportunidad, y transformándose en estrategias y tácticas, sin perder de vista que el mismo proceso de globalización e interdependencia ocurre al mismo tiempo en el resto del mundo, por lo que México ha sido lanzado a competir con actores que tienen una estrategia robusta hace décadas.

La situación económica de México requiere entre otras cosas de estudios prospectivos serios donde el enfoque de Seguridad Nacional sea agregado. Los conceptos de inteligencia comercial y financiera deben incorporarse a una nueva cultura de desarrollo económico, de otra manera estaríamos nuevamente en desventaja comercial en un mundo donde la globalización avanza sin obstáculos reales.²⁷⁵

Para lograr los objetivos de reforma de ley, será necesario coordinar a todas las dependencias de seguridad, por medio del poder Ejecutivo que esta facultado en esta materia, previniendo un común acuerdo de las instituciones respecto a las atribuciones, responsabilidades y limitaciones de las mismas, buscando en todo momento el trabajo conjunto. Siendo necesario primero elegir si se continuará con el modelo de seguridad pública apoyado por las FFAA, y de ser así destinar temporalidad y responsabilidades en su actuación. Sin olvidar que esta decisión no representa la totalidad de tópicos referentes a la seguridad interior, por lo que será también necesario establecer una correspondencia de las instituciones, políticas y objetivos que se desean lograr con la implementación de

²⁷⁴ Véase: Susana González G. "México exporta más frutas y verduras, pero sigue importando maíz, leche y carne". Publicado el 31 de marzo en el Periódico *La Jornada*.

²⁷⁵ Jeannetti Dávila, Elena (2007). *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*. Ed. IAPEM, UNAM, Toluca.

una legislación de seguridad interior, incluyendo en dado caso también a otras dependencias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por mencionar algunas.

Anteriormente se recalcó la importancia de ocupar la política exterior para lograr los objetivos de la seguridad nacional, particularmente cuando se trata de cooperación internacional, así como la observancia de los procesos económicos en la misma estrategia, apoyándose de igual manera con la política interior, en ese sentido será necesario encontrar y conservar un espacio de dialogo y negociación con Estados Unidos de América, principal socio comercial de México, y que, como fue mostrado en este análisis, comparte historia de cooperación en seguridad y aún mayor en el ámbito comercial, es recomendable para la estabilidad mantener una postura abierta con trato igualitario, pues a pesar de la coyuntura bilateral, que ha retomado el debate de la diversificación de la economía, particularmente en el tema de socios comerciales, la posición geográfica y procesos económicos, han generado una interdependencia complementaria, que claramente puede mejorarse, pero pensar en cambiar todo el esquema trabajado hace décadas, parece más un capricho basado en corazonadas que una estrategia, y hay que recordar que sino se hace un correcto y completo análisis se puede llegar a conclusiones equivocadas.

Las declaraciones del mandatario estadounidense, Donald Trump, han causado controversia y distancia diplomática respecto al presidente anterior, particularmente con el manejo de la construcción del muro fronterizo, que como se señaló en este análisis no es nueva propuesta, pues desde 2006 se inició la construcción, ahora se pretende ampliar. La controversia ha sido generada por la falta de tacto diplomático, pues resultan inclusive insultantes sus declaraciones anti inmigrantes. La estrategia de seguridad nacional desde la política exterior, puede mostrar la importancia de México en temas políticos, económicos y sociales de Estados Unidos de América, mostrando que los conflictos comunes como el narcotráfico puede ser vinculantes para la cooperación, primordialmente porque, como anteriormente se expuso, es alimentado del tráfico de armas al sur, y tráfico de narcóticos al norte.

La principal tarea de la seguridad será dar certidumbre a la población, romper con los escenarios caóticos que alimentan la violencia y restan estabilidad al país, para ello será necesario atender con políticas en varios frentes al mismo tiempo, con estrategias diferentes para cada dimensión:

Las medidas contra el lavado de activos son una poderosa herramienta para debilitar a las facciones criminales, pues impactan directamente en sus finanzas y

recursos. La cooperación internacional puede ayudar a la transferencia de conocimiento para ejecutar intervenciones más eficientes, en la formación de unidades especializadas de policías y fiscales, y en el perfeccionamiento académico de profesionales que actúen en el campo de la prevención, la reinserción y la rehabilitación en áreas dominadas por estructuras criminales.²⁷⁶

Otra medida necesaria para reducir los altos niveles de delincuencia, deberá incluir los millones de jóvenes que no trabajan ni estudian pues su inactividad más allá de ser improductiva para el país, representa un problema de seguridad, ya que son utilizados por grupos del crimen organizado. *“Si México quiere tener resultados en la estrategia y combate al crimen organizado tiene que resolver los problemas subyacentes como el desempleo, la desigualdad y la pobreza.”*²⁷⁷ Para ello, ampliar y mejorar el sistema de educación en todos los niveles es fundamental, para impulsar a los jóvenes, y la sociedad en su conjunto, hacia mejores niveles de desarrollo humano.

A la par de estos errores en la estrategia, la necesidad de atender varios de estos temas en la práctica para la estabilidad del país, han llevado a la generación de políticas públicas que apuestan por cambiar el paradigma tradicional tales como: el Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Sistema de Justicia Penal, disposiciones diseñadas para fortalecer las instituciones progresivamente. Se pretende que su efectividad aminore la corrupción, incidencia delictiva, e impunidad; estableciendo las bases de un andamiaje institucional que fortifique la justicia, e impactar en la solución de conflictos sociales agudos, como efecto positivo indirecto. No obstante hasta ahora sus resultados no han sido los esperados, y ambos son fuertemente criticados por marcadas inconsistencias. Es fundamental alimentar la cultura de rendición de cuentas para retomar la confianza en las instituciones gubernamentales, así como la reformulación de nuestro crítico sistema penal, pero antes debe resolverse que estos organismos operen bajo las directrices para las que fueron conformados.

Un logro destacable es la continua y creciente interacción de México con organismos internacionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) para combatir amenazas emergentes que requieren de la cooperación internacional, donde será asumida la Vicepresidencia por México a cargo del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, durante un año. Anteriormente ha ejercido en una ocasión la presidencia de la CICAD (1991-1992) y la vicepresidencia en (1990-1991)²⁷⁸, siendo así que tras 25 años nuevamente le es otorgado este cargo al Estado mexicano.

²⁷⁶ Torres, Pedro, Pérez, Gloria, *et al. op. cit.*

²⁷⁷ Daniel Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto, *op. cit.*

²⁷⁸ OEA. Presidentes de la CICAD. Consultado en la página oficial de la CICAD:

http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/Presidents_SPA.asp

Esta proyección de México a través de su política exterior y la cooperación internacional, remarca que no es posible continuar con estrategias sexenales, como demostró este análisis, mantenerse resolviendo las crisis, no permite alcanzar la estabilidad necesaria para comenzar el camino hacia el desarrollo. Por la naturaleza de permeabilidad de la seguridad nacional desde un enfoque sistémico, la dificultad de evaluación del desempeño será posible mediante los indicadores macro, a modo de termómetro de la situación nacional.

Han pasado 12 años con una legislación deficiente, un rezago que le cuesta competitividad a México como potencia emergente. Este análisis demostró la necesidad de reformular la legislación hacia un enfoque integral de los factores, actores y dimensiones que interactúan en la agenda nacional e internacional.

El concepto de Seguridad Nacional es multidimensional y debe plantear a los Derechos Humanos (DDHH) como un tema esencial del desarrollo nacional y global. Todas las instituciones del Estado tienen que participar en la construcción de este nuevo concepto de Seguridad Nacional.²⁷⁹

Siendo que para el rediseño de esta estrategia será crucial reconocer la diferencia entre las categorías de seguridad y las dependencias responsables de los diversos rubros. Identificando que las amenazas emergentes no mitigaran o reemplazaran los dilemas tradicionales de la seguridad tradicional, pues el enfoque sistémico reconoce a la defensa como parte de la seguridad, sin embargo propone una priorización distinta, en la cual se puede moldear la estrategia a las necesidades y capacidades de cada Estado, distinguiendo siempre el uso de las herramientas de política interior y exterior, y los componente del *Smart power* para lograr los objetivos que se pretendan alcanzar. Una buena estrategia permite identificar a tiempo complicaciones inesperadas, identificar variables para depurar acciones insuficientes, reformar políticas públicas y validar los procesos con una asertiva toma de decisiones.

Existe un largo camino por recorrer para encontrar estabilidad por medio de la seguridad nacional, pero es claro que el primer paso es establecer una estrategia de enfoque sistémico con el establecimiento de objetivos muy concretos a partir del interés nacional, que dote de instrucción a las dependencias involucradas en esta ardua e importante tarea.

²⁷⁹ Iñiguez Ramos, José Martín. *op. cit.*

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo planteó la necesidad de identificar la seguridad nacional bajo un enfoque sistémico, por considerar que dicha perspectiva provee una visión más amplia de su composición en el sistema internacional y demás subdivisiones presentadas en diversas dimensiones.

El humano ha extrapolado la condición de estabilidad a sus organizaciones sociales, retomando su condición de supervivencia y cooperación en las relaciones internacionales, este debate de la condición innata del humano, fue transmitido en diversos niveles de la seguridad; la Biopolítica sostiene que los Estados reaccionan como entes vivos, un conjunto social, pero a la vez individual, en tanto se relaciona con otros actores, con capacidades y objetivos propios, teniendo ciclos de desarrollo y detrimento, y siempre alimentado con diversos recursos.

Atendiendo el planteamiento de este problema se planeo recorrer la evolución conceptual de la seguridad nacional y por lo tanto irreparablemente su fundamento, es decir, la seguridad como sensación, estado o condición. Esta valoración del concepto demostró que la seguridad siempre ha estado relacionada con la cosmovisión de la esencia del humano, encontrando sus vertientes en el debate entre un ser egocentrista por supervivencia, y la postura que sostiene que la seguridad se nutre de la cooperación, pues dentro de esa flexibilidad la sociedad crece y se fortalece.

Este análisis reconoce al Dilema de la Seguridad de Robert Jearvis como parteaguas en los estudios de seguridad, particularmente en el debate de las teorías realista y del liberal, pues sostiene que la perspectiva del realismo genera un efecto contraproducente, cuando se identifica con la sobrevivencia a través de la defensa, provocando que los demás actores también se fortalezcan militarmente, obteniendo los recursos necesarios para un conflicto bélico, exacerbando la sensación de paranoia, y llevando finalmente a la sensación de inseguridad, demostrando que el realismo alimenta la inestabilidad que busca erradicar, a diferencia de la cooperación internacional que en el mismo ejemplo resolvió mayormente el desarme, logrando reducir las armas de destrucción masiva en el mundo, en más del 80% en las últimas décadas.

La Escuela de Copenhague continúa con propuestas de resolución pacífica de conflictos por medio del *soft power*, asumiendo la seguridad nacional como percepción de estabilidad, desagregando el concepto en múltiples factores que interactúan simultáneamente, aunque demostró que no necesariamente las entidades involucradas persiguen los mismos objetivos, y para aumentar la eficiencia de este andamiaje

institucional, se propuso identificar las repercusiones en la toma de decisiones de un sector dependiente o independientemente ligado a la estrategia fundamental del Estado.

Aunado a esto convergen dentro del sistema actores y factores externos al gobierno que en ocasiones determinan, una situación aparentemente controlada por el Estado, con un mayor impacto por el poder implícito que poseen, derivando en retos o conflictos para la estabilidad y por lo tanto para la seguridad nacional e inclusive para la estabilidad internacional.

El proceso de la globalización ha repercutido en la forma de afrontar la seguridad, las herramientas que facilitaron las comunicaciones y el comercio, han sido aprovechadas también por el crimen transnacional expandiendo sus capacidades, elevando el problema del crimen organizado a nivel de seguridad internacional, nuevamente recurriendo a la cooperación internacional para atender las crisis presentadas en varias partes del mundo.

En los últimos años el consenso de la perspectiva multidimensional es utilizada en el diseño de políticas públicas integrales, así como en organismos internacionales que atienden conflictos de seguridad regional por medio del enfoque sistémico como es el caso de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos.

La redefinición de la seguridad nacional en este análisis planteó que el desconocimiento o falta de distinción entre los diversos niveles de la seguridad, que comúnmente están interrelacionados, confunden los alcances de la misma, mermando la capacidad de establecer una estrategia de seguridad nacional eficiente, por lo que a modo de diferenciarla de este mar conceptual se puntualizaron las características que le son propias. También se catalogaron los diferentes tipos de seguridad para apreciar los alcances de su colaboración en el sistema.

En esta exploración de la diversidad conceptual emergieron asimilaciones más amplias de la seguridad nacional en el pensamiento con otras lenguas, por lo que se destinó un apartado a la importancia de identificar bajo otra perspectiva este concepto, encontrando nociones asociadas al mismo conjunto semántico que ampliaron los alcances y las implicaciones de la seguridad nacional, repercutiendo así en el diseño de su estrategia.

Esta reconceptualización de la seguridad en la praxis, guio la investigación hacia los conflictos que transgreden en diferente orden la seguridad de un Estado, analizando las acciones, omisiones, legislaciones y determinaciones de la agenda nacional e internacional a modo de distinguir los conflictos tradicionales y emergentes más comunes de la seguridad nacional.

Así mismo demostró que los Estados se enfrentan a una combinación de amenazas, riesgo y vulnerabilidades, dependiendo de su realidad espacio-temporal, por lo que las líneas de acción diseñadas para mitigar el alcance de dichos conflictos debe evolucionar para incrementar la resiliencia de la estabilidad nacional. Estos conflictos deben catalogarse en una agenda nacional que priorice las capacidades del Estado en atención a sus objetivos, discriminando el nivel de atención que debe recibir cada tema conforme al análisis prospectivo de la estrategia que implemente.

También reveló que los conflictos como parte del sistema, están interrelacionados con otros factores que pueden inhibir o incrementar su impacto en la sociedad, confirmando la necesidad de la utilización de esquemas y análisis sistémicos para incrementar la asertividad de las acciones tomadas para la seguridad y procuración de justicia.

Se estableció como caso de estudio la Seguridad Nacional en México, considerando que se encuentra aún en construcción pero al mismo tiempo con una gran necesidad de atención prioritaria de conflictos emergentes, como el crimen organizado. Los antecedentes de la seguridad nacional en México reconocen desde aproximadamente tres décadas a la seguridad nacional como prioridad para el Estado, sin embargo no es hasta el año 2001 que se presentó una propuesta que reconoce diversos factores y dimensiones de la seguridad nacional, sin embargo aun no presenta un enfoque sistémico, pero este es el primer antecedente.

La agenda internacional dictó una postura nuevamente tendenciosa al realismo estructuralista, fomentando el miedo al terrorismo, justificación suficiente para que el documento estratégico de seguridad nacional en México contuviera un gran apartado refiriendo a estos temas. Al mismo tiempo la crisis que atraviesa el país respecto al crimen organizado, concedió importancia únicamente a estos miramientos.

Tras examinar la Ley de Seguridad Nacional de 2005, se valoró que esta no ha sido suficiente para atender los conflictos del Estado. Dicha legislación dista mucho de ser de enfoque sistémico, por el contrario es tendenciosa a temas de defensa. La incapacidad de esta estrategia ha afectado la credibilidad de las instituciones, y desgastando los recursos del Estado.

Las crisis están superando la capacidad del Estado mexicano por la impronta respuesta preventiva, desgastando las instituciones gubernamentales y resquebrajando la sociedad, como quedó demostrado con la crisis de inseguridad interior. Solo una estrategia próxima a la realidad multidimensional de este sistema cada vez más interrelacionado, permitirá transitar del escenario caótico y consecuente de la seguridad como una herramienta para la atención de amenazas inmediatas, hacia la prospectiva y mejoría del *status*

(percepciones alojadas en el concepto: *safety*), la certidumbre de estabilidad política, económica, y social.

No hay que confundir la insuficiencia de la estrategia con la nulidad de la misma, esta investigación también aclaró que se ha estado trabajando por mejorar la capacidad del Estado y su respuesta frente a los conflictos que le aquejan, ejemplos de ello son las recientes reformas como el Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Seguridad Pública o la reciente discusión sobre la legislación en materia de Seguridad Interior, entre otras líneas de acción que están especializando a las instituciones mexicanas.

La hipótesis de este trabajo se cumplió y es concluyente en tanto probó que este momento es crucial para el Estado mexicano, mismo que requiere un análisis profundo de las implicaciones y conocimiento del efecto contra intuitivo del costo de oportunidad de las decisiones que se tomen en materia de seguridad nacional. Revelando de este modo que la estrategia de seguridad nacional puede ser prevista de dicha perspectiva, por medio de su redefinición bajo el enfoque sistémico.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas:

Andreas, Peter and Thomas, Biersteker (eds.) (2013) *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Routledge, New York.

Aron, Raymond (1985) *Paz y guerra entre las naciones*. Editorial Alianza, Madrid.

Astorga, Luis (2010) El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes. Informe de política del *International Drug Policy Consortium*. México.

Benítez Manaut, Raúl y Hernández, Daniel (2007) *Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica*. Ed. UNAM, México.

Bermudo, J. M. (1998) *Libertad, Igualdad y justicia en Hobbes*. Revista Ideas y Valores. Bogotá.

Bullock, Jane A., Haddow, George D., Coppola Damon P. (2013) *Introduction to Homeland Security*. Ed. Elsevier, Massachusetts.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y Wilde, Jaap de (1998) *Security A New Framework for Analysis*. Ed. Lynne Rienner, Londres.

Comisión Nacional del Agua (2015) *Estadísticas del Agua en México*. Ed. CONAGUA - SEMARNAT, México.

Congressional Research Service (2013) *Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations*. Ed. CRS Report for Congress, Washington D.C.

Cruz Vázquez, Juan (2011) *La sombra del narcotráfico*. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.

De la Corte Ibáñez, Luis y Blanco Navarro, José María (2014) *Seguridad Nacional, Amenazas y Respuestas*. Ed. LID, Madrid.

Del Arenal, Celestino (2014) *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Ed. Tecnos, Madrid.

Giddens, Anthony (1995) *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ed. Península, Barcelona.

Giddens, Anthony (2007) *Europa en la Era Global*. Editorial Paidós, Barcelona.

Gillis, Melissa (2009) *El desarme, guía básica*. Ed. Naciones Unidas, New York.

Gilpin, Robert (1987) *The political economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey.

Guerra Castillo, Marcela (coord.) (2015) *América del Norte: retos y oportunidades en el siglo XXI*. Ed. Senado de la Republica, México.

Harmeling, Sven (2010) *Global Climate Risk Index. Who suffers most from extreme weather events?* Ed. Germanwatch, Berlin.

Hegel, George W. F. (1987) *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*. Ed Siglo veinte, Buenos Aires.

Hobbes, Thomas. (2009) *Leviatán*. Alianza Editorial, Madrid.

Humboldt, W. v. (1988) *Los límites de la acción del Estado*. Ed. y trad. de Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid.

Jeannetti Dávila, Elena (2007). *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*. Ed. IAPEM, UNAM, Toluca.

Jervis, Robert. (1976) *La percepción y la percepción errónea en R. Política Internacional*, Princeton University Press, New Jersey.

Kant, Immanuel (1994) *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Ed. Tecnos, Madrid.

Kant, Immanuel (1999) *Hacia la paz perpetua*. Ed. Biblioteca nueva, Madrid.

Keohane, Robert (1983) *Theory of World Politics: Structural realism and beyond*. Ed. *Political Science*, Washington D.C.

Keohane, Robert (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Malem Seña, Jorge (2002) *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Ed. Gedisa, Barcelona.

Moloeznik, Marcos Pablo (2015) *Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México*. En: *Derecho en Acción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Morgenthau, Hans (1986) *Política entre las naciones. La Lucha por el poder y por la Paz*. Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Naciones Unidas (2004) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Ed. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York.

- Nye, Joseph S. (2011) *The future of power*. Ed. PublicAffairs, New York.
- Pérez Gil, Luis (2011) *Elementos para una teoría exterior*. Ed Tirant to Blanch, Valencia.
- Piñeyro, José Luis (coord.) (2004) *La seguridad nacional en México: Debate actual*. Ed. UAM-Azcapotzalco, México.
- Pineyro, José Luis (2006). *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o proyecto?*, Ed. Pomares, México.
- Ramos García, José María (2004) *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*. Ed. Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) - Porrúa, México.
- Renner, Michael; Frech, Hilary y Assdourian, Erik (2005) *La situación del mundo, 2005: Informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible*. Ed. Icaria, Barcelona.
- Salazar-Estrada, José G., Guerrero Pupo, Julio Cristóbal, et al. (2009) *Análisis de la epidemia de influenza A (H1N1) en México durante el periodo abril - mayo de 2009*. Departamento de Salud Pública. Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Universidad de Guadalajara, Jalisco.
- Sun Tzu (2013) *El Arte de la Guerra*. Editorial Sirio, Málaga.
- Terriff, T., et al. (2005) *Security Studies Today*. Ed. Polity Press, London.
- Tucídides (2007) *Guerra del Peloponeso*. (trad. D. Gracián). Editorial Porrúa, México.
- Ugarte, José Manuel (2001) *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Publicado por La Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Valdés José Luis y Valadés, Diego (coords.) (2002) *Globalidad y conflicto: Estados Unidos después de la crisis de septiembre*. Ed. UNAM, México.
- Valdivieso, Carlos (2011) *Medición de pobreza y desarrollo humano, dos extremos de los mismos ejes*. Ed. UNDP, Madrid.
- Williams, Paul D. (2013) *Security Studies an Introduction*. Ed. Routledge New York.
- Zedner, Lucia (2009) *Security*. Ed. Routledge, Nueva York.

Fuentes consultadas:

Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce M. (coord.) (1990) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI, México.

Ali Moussa, Ghada. (2005) *Rethinking strategies for human security. Selected papers presented at the International Conference on Human Security in the Arab States*.

Aristóteles (2011) *Ética a Nicómaco*. Alianza Editorial, Madrid.

Aristóteles (2012) *Política*. Alianza Editorial, Madrid.

Art, Robert J. & Patrick M. Cronin, (eds.) (2003) *The United States and Coercive Diplomacy*. Institute of Peace Press. Washington D.C.

Berdal, Mats y Serrano, Mónica (coord.) (2002) *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Booth, Ken & Wheeler, Nicholas J. (2008) *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Ed. Palgrave, Basingstoke.

Bremer, Juan José (2013) *De Westfalia a post-Westfalia. Hacia un nuevo orden internacional*. UNAM, México.

Brzoska, Michael (2010) *Climate change as a driver of security policy*. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Hamburgo.

Consejo de la Unión Europea (2009) *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Ed Secretaria General del Consejo, Bruselas.

Deutsch, Karl W. Burrell, Sidney A. & Kann, Robert A. (1957) *Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience*. Princeton University Press, Princeton.

E. Dojas, Alberto (2015) *Amenazas, respuestas y régimen político*. Editorial universitaria de Buenos Aires.

George, Alexander L. & Simons, William E. (eds.) (1994) *The Limits of Coercive Diplomacy*. Ed. Westview, Boulder.

González, Guadalupe y Pellicer, Olga (coords.) (2013) *La política exterior de México. Metas y obstáculos*. Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México – Siglo XXI, México.

Griffiths Spielman, John (2011) *Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano*. Ril Editores, Santiago.

Jakobsen, Peter V. (2007) "Coercive Diplomacy", Collins, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, Oxford. pp. 225-247.

Kissinger, Henry A. (2010) *Diplomacia*. Ediciones B., Barcelona.

Meilaender, P. (2001) *Toward a Theory of Immigration*. Ed. Palgrave Macmillan US, Nueva York.

Meyer, Lorenzo (1990) *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo Veintiuno, México.

Nye, Joseph S. (2003) *La paradoja Del poder norteamericano*. (Trad. por Gabriela Bustelo): Editorial Taurus, Madrid.

Torres Estrada, Pedro R. (coord.) (2014) *Políticas públicas para la justicia*. Ed. INACIPE, México.

Torres, Pedro y Gloria Pérez, et al. (2015) *Metodología para el Diseño de una Política Criminal Integral*. EGAP, Tecnológico de Monterrey, Nuevo León.

Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Fuentes hemerográficas:

Ayoob, Mohammed (1983) "Security In the Third World: The Worm about to Turn". Ed. International Affairs (Royal Institute of International Affairs), vol. 60, num. 1.

Barbe, Esther (1987) "El papel del realismo en las relaciones internacionales" (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). Ed. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n.57. p. 160.

Cancelado, Henry (2010) "La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas". *Revista Análisis político* n.68, Bogotá.

Correa-Cabrera, Guadalupe (2014) "Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional". *Revista Migración y desarrollo* vol. 12 no. 22, México.

Cruz, José Miguel (2010) "Central American Maras: From Youth Gangs to Transnational Protection Rackets". *Revista Global Crime*, vol. 11, núm. 4.

Cruzio, Leonardo (2007) "Ignorancia estratégica". *Revista Académica del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN)*, vol. 2, núm. 1, México.

Daniel Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto (2015) "La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida". En *Revista Reflexiones* vol. 94. Universidad de Costa Rica, San José.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1995) "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". *Revista Gestión Pública*, vol. 4, No. 2, CIDE, México.

Deudney, Daniel (1991) "*Environment and security: Muddled thinking*". *Bulletin of the Atomic Scientists* 47, No 3, p. 24.

Domínguez Ávila, Carlos (2009) "Soberanía del Estado, transformaciones globales y bicentenario de las independencias latinoamericanas: tendencias, desafíos y perspectivas". *Revista Ciclos XVIII*, Buenos Aires.

Flores Jiménez, Ruth, *et. al.* (2013) La importancia del proceso de planificación y el presupuesto administrativo en las instituciones gubernamentales. En: Boletín científico Xikua, Ed. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Vol. 1 No. 2.

Franco-Giraldo A, Álvarez-Dardet C. (2009) "Salud pública global: un desafío a los límites de la salud internacional a propósito de la epidemia de influenza humana". *Revista Salud Publica*, Panamá.

Glaser, Charles L. (2004) "When Are Arms Races Dangerous?". *International Security*, Vol. 28, No. 4, pp. 44-84.

González Arias, Adriana y Aikin Araluce, Olga (2015) "Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad". *Revista Migración y Desarrollo*, vol. 13 no. 24, México.

Herz, John H. (1950) "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 2, No. 2, p. 157.

Huysmans, J. (1998). "*Revisiting Copenhagen: Or, on the creative development of a security studies agenda in Europe*". *European journal of international relations*, núm. 4. p. 498.

Instituto Belisario Domínguez (2017) "Seguridad interior: elementos para el debate". Ed. Dirección General de Investigación Estratégica, Senado de la República. Reporte Temas estratégicos 39, México.

Jervis, Robert (1978) "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 40, No. 1, pp. 167-214.

Jervis, Robert (1982) "Security Regimes", *International Organizations*, Vol. 36, No. 2, pp. 357-378.

Jervis, Robert (1999) "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: understanding the debate". *Revista International Security*, vol. 24, núm. 1. p. 46.

Martínez Serrano, Alejandro (2014) "Tres momentos para entender la seguridad nacional de México". *Revista Col. San Luis* vol.4 no.7, San Luis Potosí.

Moguel, Julio (1994) "El Pronasol en el horno chiapaneco". *Revista El Cotidiano*, núm.61, marzo-abril de 1994.

Orozco, G. (2006) "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad". *Revista de las Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 20. p. 145-148.

Ranjan Biswas, Niloy (2011) "*Is the environment a security threat? Environmental Security beyond Securitization*". *International Affairs Review*". Vol. XX, No. 1 p. 11.

Sisco Marcano, Claudia y Chacón Maldonado, Oláguer. (2004) "Barry Buzan y la teoría de los complejos de la seguridad". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, núm.25, p.129.

Tang, Shiping (2009) "The Security Dilemma: A Conceptual Analysis", *Security Studies*, Vol. 18, No. 3, pp. 587-623.

Whitaker, Reg (2002) "*The dark side of life: Globalization and international organized crime*". *A World of Contradictions. Socialist Register* vol. 38 p. 132.

Fuentes oficiales:

Carta de las Naciones Unidas. Consultado en la página oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2013) Lucha contra la trata y la explotación de personas. Documento Base del gobierno argentino. Versión digital: <http://mercosursocialsolidario.org/valijapedagogica/archivos/hc/3-abordaje/1.paises-del-mercosur/3.Argentina.Lucha-contra-la-trata-y-la-explotacion-de-personas.Proteccion-y-asistencia-a-las-victimas.pdf>

CONEVAL (2015) Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas.

DOF. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 24-02-

2017. Versión digital de la página oficial de la Cámara de Diputados:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

DOF. *Ley de Seguridad Nacional*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Última reforma publicada DOF 26-12-2005.

DOF (2001) Ley de Migración. SEGOB, México.

DOF. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. SEGOB, México.

Embajada de los Estados Unidos en México (2013) Hoja Informativa: Iniciativa Mérida. Panorama general. Versión digital:

<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-es.pdf>

FAO (2010) Global Forest Resources. Ed. FAO, Roma.

FAO, FIDA y PMA (2012) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la desnutrición. Ed. FAO, Roma.

FAO, FIDA y PMA (2015) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Ed. FAO, Roma.

INEGI (2016) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Ed. INEGI, México.

Naciones Unidas (2010) *Informe del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General Documentos Oficiales.

Naciones Unidas (2012) *Report of the International Narcotics Control Board*. United Nations Publication. Versión digital:

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2004) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ed. Naciones Unidas, Nueva York.

OIT (s/a) Hechos concretos sobre la Seguridad Social. Ginebra, Suiza.

Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad. México 27 y 28 de octubre 2003. Consultado en la página oficial de la OEA:
www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

Organización de Estados Americanos sobre la Secretaría de Seguridad Multidimensional. Consultado en la página oficial de la OEA:
http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about_spa.asp

Organización de Estados Americanos. Sobre la CICAD. Consultado en la página oficial de la OEA:

http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_spa.asp

PNUD (1997) Desarrollo humano para erradicar la pobreza. Informe sobre desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ed. Oxford University Press, New York.

PNUD (2013) Informe Caribe. Ed. Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2014) *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. 2013 – 2014*, Ed. Naciones Unidas, Nueva York.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Versión digital: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Versión digital: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Versión digital: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Versión digital: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Poder ejecutivo federal. Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. Versión digital: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/Programa-para-la-Seguridad-Nacional-Versio%CC%81n-Final.pdf>

Procuraduría General de la República (2008) Tráfico de armas México-USA. PGR, México.

SIPRI (2014) *Yearbook 2014, Armaments, Disarmament and International Security*. Suecia.

UNODC-OMA *Programa Global de Control de Contenedores*. De la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Versión digital:

<https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/container-control/ccp.html>

UNODC-OMA *Tráfico de Drogas en Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

World Energy Trilemma 2013: Time to get real the case for sustainable energy investment. By World Energy Council.

Fuentes electrónicas:

Carmen Aristegui. “Rápido y Furioso, cronología del escándalo”. Publicado el 20 de junio de 2012 en Aristegui Noticias. URL: aristeginoticias.com/2006/mexico/rapido-y-furioso-la-cronologia-del-escandalo/

Dennis A. García. “A guerra contra el narco le falta certeza jurídica”. Publicado el 16 de diciembre de 2016, en el periódico *El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/16/militares-guerra-contra-el-narco-le-falta-certeza-juridica>

Elisabeth Malkin. “En México se acumulan los gobernadores corruptos, e impunes”. Publicado el 19 de abril de 2017 en el Periódico *New York Times*. URL: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/19/mexico-gobernadores-corrupcion-impunidad-duarte/>

Francisco J. Trejo Corona. “Los riesgos y realidades sobre la Ley de Seguridad Interior en México”. Publicado el 16 de enero de 2017 en *Periódico Terceravia.mx*. URL: <http://terceravia.mx/2017/01/lo-debes-saber-la-ley-seguridad-interior/>

Gerardo Villafranco. “Corrupción cuesta 9% del PIB a México”. Publicado el 2 de febrero de 2016 en la Revista *Forbes México*. URL: <https://www.forbes.com.mx/corrupcion-cuesta-9-del-pib-a-mexico/#gs.X=5orHc>

Juliana Fregoso (4 de diciembre de 2016) México cumple 10 años de guerra contra el narcotráfico: mucho show, muchos muertos y sin final a la vista. *Revista Infobae*. URL: <http://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/04/mexico-cumple-10-anos-de-guerra-a-los-narcos-con-mucho-show-muchos-muertos-y-sin-final-a-la-vista/>

Julieta Nassau. “Crisis migratoria en Europa”. Publicado el 10 de Septiembre de 2016 en el Periódico *La Nación*. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1826127-nueve-claves-para-entender-por-que-estallo-ahora-la-crisis-migratoria-en-europa>

Luis Serra. “Los síntomas económicos y sociales de la Influenza”. Publicado el 2 de noviembre del 2014 en el Periódico *Animal Político*. URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2014/02/11/los-sintomas-economicos-y-sociales-de-la-influenza/>

Manuel Erice Oronoz. “Trump estrecha lazos con Putin y declara la guerra a la OTAN y la UE”. Publicado el 17 de enero de 2017 en *ABC Internacional*. URL: http://www.abc.es/internacional/abci-trump-estrecha-lazos-putin-y-declara-guerra-otan-y-201701170225_noticia.html

Manuel Hernández Borbolla. “El *Dream Team* de los gobernadores corruptos en México”. Publicado el 29 de noviembre de 2016 en *The Huffingtonpost*. Versión digital: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corruptos-en-la-historia-de-me/>

Marc Bassets y Faus Joan. “Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. El presidente firma un decreto que prohíbe durante 90 días la entrada desde Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia, Yemen e Irak”. Publicado el 28 de enero de 2017 en el Periódico *El País*. URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/27/estados-unidos/1485551816_434347.html

Patricia Matey. “Diez años después del ataque de ántrax”. Publicado el 3 de octubre de 2011 en el Periódico *El Mundo*. URL: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2011/10/03/biociencia/1317666082.html>

Redacción de Animal Político. “Derechos Humanos emite recomendación a la SEDENA y a PGR por caso de tortura contra 2 personas”. Publicado el 21 de septiembre de 2016 en Revista *Animal Político*. URL: <http://www.animalpolitico.com/2016/09/recomendacion-sedena-pgr-tortura/>

Redacción de Animal Político. “Peña prometió protegerlos, pero delitos contra migrantes en la frontera sur se disparan 200%”. Publicado el 13 de enero de 2017 en Periódico *Animal Político*. URL: <http://www.animalpolitico.com/2017/01/pena-prometio-protegerlos-delitos-migrantes-la-frontera-sur-se-disparan-200/>

Redacción de BBC Mundo. “Panamá y Costa Rica se enorgullecen de la decisión que tomaron en momentos clave de su historia, de haber disuelto sus fuerzas militares”. Publicado el 2 de junio de 2015 en Periódico BBC. URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150601_economia_gasto_militar_panama_costa_rica_if

Redacción de El Diario de Coahuila. “Más de 5 mil haitianos y africanos, varados en Baja California”. Publicado el 6 de octubre de 2016 en *El Diario de Coahuila*. URL: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2016/10/6/haitianos-africanos-varados-baja-california-609219.html>

Redacción de Revista Proceso. “La ‘Casa Blanca’, un caso ‘legalmente cerrado’: Virgilio Andrade”. Publicado el 27 de octubre de 2015 en Revista *Proceso*. URL: <http://www.proceso.com.mx/419192/la-casa-blanca-un-caso-legalmente-cerrado-virgilio-andrade>

Robert Bridge. “¿Está ignorando EE.UU. las lecciones del 11-S?”. Publicado el 12 de septiembre de 2016 en el Periódico *RT*. URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/218498-eeuu-lecciones-terrorismo-11s>

Rubén Mosso y Eugenia Jiménez. PGR indaga 697 casos de delitos contra migrantes. Publicado el 7 de febrero de 2017 en Periódico *Milenio*. URL: <http://www.milenio.com/politica/pgr-delitos-migrantes-secuestro-lesiones-albergues-religiosos-juarez-milenio-0-898710126.html>

Susana González G. “México exporta más frutas y verduras, pero sigue importando maíz, leche y carne”. Publicado el 31 de marzo en el Periódico *La Jornada*. URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/31/importacion-de-alimentos-de-consumo-basico-supera-sus-ventas-al-extranjero-3737.html>

Zenyazen Flores. “Dos millones más de mexicanos se sumaron a la pobreza en 2014”. Publicado el 23 de Julio del 2015 en el Periódico *El Financiero*. URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pobres-pobreza-coneval-2014-indicadores-mexico-desarrollo-social.html>

Jorge Zepeda Patterson. “El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos”. Publicado el Viernes 27 de febrero 2009 en el Periódico: *El Universal*. URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>

Otras fuentes:

Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa. Conferencia impartida el 9 de diciembre del 2010 por el embajador Reinhart Silberberg de la República Federal de Alemania, en España. En el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Españolas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 5 de febrero de 1917 y sus reformas).

Marcos Pablo Moloeznik. ¿Qué es realmente el modelo de mando policial único? Publicado el 11 de enero de 2016 en Derecho en Acción, del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Versión digital: <http://derechoenaccion.cide.edu/que-es-realmente-el-modelo-de-mando-policial-unico/>

Mariana Alegret. Conferencia Regional sobre Migración adopta campaña. #NegocioMortal. Publicado el 4 de abril de 2017 en la página oficial de UNODC: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2017/conferencia_regional.html

Ribando, Clare (2009) *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service.