



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA  
EN MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**JUAN CARLOS CAMARGO PÉREZ**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES SÁNCHEZ  
NORIEGA ARMENGOL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2023**





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.

# Índice

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1. La apertura de la seguridad nacional a la seguridad humana.....	7
1.1    Orígenes y definiciones de la seguridad nacional.....	11
1.2    Desarrollo de la seguridad nacional en la historia de México.....	15
1.3    El cambio de enfoque hacia la seguridad interior.....	29
CAPÍTULO 2. Seguridad humana: Comparativa de enfoques.....	57
2.1    Según organismos internacionales.....	58
2.2    Según organismos del gobierno de México.....	66
CAPÍTULO 3. Consideraciones y retos de la seguridad humana.....	72
3.1    Siglo XXI: la seguridad humana en el marco de la seguridad global.....	73
3.2    Derechos humanos ante un esquema de seguridad.....	79
3.3    El papel del humanismo en el siglo XXI.....	82
CAPÍTULO 4. Conclusiones.....	87
Referencias.....	89
Documentos.....	92
Cibergrafía.....	93

## INTRODUCCIÓN

La seguridad nacional en México es un tema que en las últimas dos décadas ha incrementado su relevancia en foros abiertos de discusión internacional –como aquellos organizados por las Naciones Unidas–, como en los asuntos políticos nacionales. Como ejemplo de ello, es en dicho periodo donde surgen la Ley de Seguridad Nacional y la ahora derogada Ley de Seguridad Interior, ambas a manera de respuesta a las necesidades actuales del país. Esta relevancia responde a la creciente amenaza de grupos terroristas o anti estatales a nivel internacional, con la consiguiente necesidad de observación, vigilancia y respuesta a dichas amenazas por parte del Estado mexicano, como por la crisis de seguridad desencadenada a partir del despliegue de los grupos del crimen organizado y narcotráfico. Aunque estas problemáticas afecten aspectos diversos como la diplomacia, la economía y la seguridad pública, todo involucra a la seguridad nacional, ya que ésta responde a la contención y gestión de amenazas a la nación sin importar si tiene un origen interno o externo. La investigadora Daniela López ahonda en esta distinción a partir de su origen histórico:

[...] durante la posguerra y la subsecuente Guerra Fría, las características de los conflictos [en el mundo] cambiaron y pasaron de ser conflictos interestatales a ser conflictos intraestatales. Este giro implicó al mismo tiempo el despertar de nuevas inquietudes, en especial al quedar de manifiesto que ahora los peligros principales no provenían del exterior (López Rubí, Uscanga, & Solano Silva, 2009)

Inicialmente, la situación política internacional durante la Guerra Fría llevó a México a adherirse a la doctrina militarista de seguridad nacional en la que se daba mayor importancia a las amenazas externas como elementos que buscarían desestabilizar comunidades, naciones o regiones. Sin embargo, a partir del fin de la Guerra Fría y el amanecer de un nuevo siglo, el entorno internacional se readaptó y con ello también el concepto de la seguridad nacional, dando paso a la noción de la seguridad interior, dando mayor relevancia a amenazas y retos nacionales de orden interno, y posteriormente a la construcción en común del concepto de la seguridad humana, dando mayor relevancia a las satisfacción de las necesidades integrales de

la comunidad como forma de fortalecer las bases de la nación y prevenir las amenazas. Sin embargo, si el concepto de la seguridad nacional ha mostrado una evolución desde lo bélico hasta lo humano durante el paso del siglo XX al siglo XXI, seremos capaces de encontrar señales de ese mismo avance en la evolución de la seguridad nacional en México. Ante esto, surge nuestra primera pregunta: ¿Cómo ha evolucionado el concepto de la seguridad en México desde la idea de la seguridad nacional, pasando por la seguridad interior y llegando a la seguridad humana?

La presente investigación toma por título *La evolución de la seguridad humana en México: Un análisis comparativo*. En ella, se abordará la revisión del proceso de consolidación de la seguridad humana en México desde el aspecto conceptual, haciendo una revisión de las distintas etapas por las que ha evolucionado la seguridad nacional. Para ello, enfocaremos este estudio a dos momentos: primero, aquella etapa que Manuel Balcázar Villarreal (2009) considera la Tercera Etapa de la inteligencia civil en México que comprende del 1989 al 2000 marcada por la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y que coincide con el término de la Guerra Fría y la reconfiguración del nuevo panorama internacional hacia el siglo XXI; el segundo momento que estudiaremos comprenderá del 2001 al 2021, una etapa que marcaría su comienzo con el atentado terrorista del 11-S en Nueva York y que reactivaría el interés del concepto de la seguridad nacional y sus retos ante un nuevo mundo globalizado y tecnológico.

En este segundo momento histórico de la investigación, mientras organismos internacionales como la ONU, el PNUD, la UNTFHS y el IIDH buscan la construcción de un nuevo modelo de seguridad que comprenda a la sociedad desde su elemento humano y sus necesidades fundamentales, en el plano nacional México atravesará una de sus etapas más difíciles y violentas de los últimos tiempos con respecto a sus amenazas internas, potenciado por el crecimiento de las organizaciones del narcotráfico y el enfrentamiento a las Fuerzas Armadas de la nación. Al observar esta disparidad en el entorno de las instituciones internacionales y el panorama en México, surge otra pregunta: ¿las instituciones mexicanas han logrado ser partícipes de la construcción y aplicación del concepto de la seguridad humana en esta etapa o se han visto frenadas por las grandes amenazas que enfrenta?

Desde este estudio, consideramos la idea de la seguridad humana como una apuesta necesaria y *ad hoc* para la construcción de una base sólida para las democracias del siglo XXI. En este proceso de consolidación democrática e institucional en México, la seguridad humana ofrece nuevas aproximaciones y respuestas a las amenazas actuales y crecientes de la nación. Si las estrategias de seguridad nacional e interior en México no han logrado erradicar las mayores amenazas, un cambio de enfoque hacia la seguridad humana podría dar respuestas integrales a las necesidades actuales. Es por ello que consideramos la importancia de estudiar este concepto y dar seguimiento a su evolución en México.

Al comenzar a analizar a la sociedad desde su componente más individual y particular, la persona en su carácter de ciudadano y de ser humano, se puede comprender el desencadenamiento de la mayor parte de los problemas que afectan al grupo social, pero también permite obtener respuestas con una visión global, no por ello totalizantes sino con una dimensión integral, de manera que trae diferentes beneficios a los distintos grupos involucrados.

La suma de todos estos elementos nos han llevado a desarrollar la presente investigación, tomando como punto primario de la seguridad nacional al individuo en sus aspectos de ciudadano y de ser humano, que sería capaz de desarrollar sus habilidades cívicas siempre y cuando existan las condiciones sociales integrales propicias para ello, es decir, tener como objeto de seguridad nacional al hombre, visto como ciudadano pero también como ser humano. Esto ha sido la base para considerar el surgimiento de la seguridad humana, como aspecto integral y humano de la seguridad nacional.

En términos generales, en el presente trabajo se observará el papel de la seguridad humana en México a través de la revisión histórica de su evolución desde una seguridad nacional caracterizada por un enfoque propio de la situación geopolítica del siglo XX, el paso intermedio por la seguridad interior y el surgimiento de la seguridad humana. Para llegar a este último estadio, se realizará una revisión de sobre la presencia del concepto de la seguridad humana en la normativa vigente, revisando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los reglamentos de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de manera que podamos observar cómo participan estos organismos en el papel de la seguridad humana. Igualmente, se revisará la presencia del

concepto en la normativa actual del Centro Nacional de Inteligencia y de la Guardia Nacional.

Para dar un trasfondo teórico a la investigación, será fundamental comenzar con un estudio de los orígenes de la seguridad nacional en México desde la formación de las primeras instituciones (DFS, DISEN, CISEN, CNI) creadas en función de preservar la seguridad nacional, haciendo además una revisión de su historia en este país y el marco jurídico sobre el cual se ha sustentado hasta el paso hacia la seguridad humana. Esto se abordará en el primer capítulo de esta tesis.

En el segundo capítulo se realizará el análisis comparativo de las definiciones sobre la seguridad humana de acuerdo al enfoque de instituciones a nivel internacional (ONU, PNUD, IIDH, UNTFHS), así como la revisión de la presencia del concepto de seguridad humana en los organismos de gobierno en México (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Guardia Nacional y Centro Nacional de Inteligencia), de forma que nos permita hacer una revisión del estado actual de la seguridad humana y la forma como es interpretada por el Estado mexicano.

El objetivo del capítulo en cuestión es plantear una comparativa de los enfoques que circundan la visión de la seguridad humana en el panorama actual de México, de manera que podamos observar cómo influyen en la construcción de un concepto de seguridad humana en México la influencia del entorno internacional y las necesidades y amenazas vigentes del país.

La ejecución de la justicia en torno a la noción de la seguridad humana conlleva retos para cualquier Estado, y el Estado mexicano no es la excepción. La observación internacional hacia el cumplimiento de los derechos humanos, los tratados internacionales a los que México se ha sumado en materia de seguridad y derechos humanos (por ejemplo, el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” o la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes” de las Naciones Unidas) e incluso la observación local del cumplimiento de un trato humano (por ejemplo, el papel que ejerce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) determinan las vías de acción disponibles –o al menos, aceptadas– del Estado para garantizar su propia seguridad y la de sus ciudadanos. Es por ello que ocuparemos el tercer capítulo de esta investigación para

identificar los retos que presenta la seguridad humana en el siglo XXI considerando el entorno global y local.

Para finalizar, en las conclusiones de la investigación se observará que los foros internacionales de las instituciones mencionadas anteriormente están cumpliendo un papel fundamental en la creación y definición del concepto de la seguridad humana, una labor compleja por tratarse de un concepto multidimensional y en constante cambio. Si bien México no es ajeno a la participación en estos foros, la definición conceptual de la seguridad humana dentro de la normativa actual es prácticamente nula. Considerando los tres estadios del paso de la seguridad nacional a la seguridad interior y finalmente a la seguridad humana, México –de acuerdo a lo que muestra por sus normativas vigentes– parecería estar aún en proceso de definición del segundo estadio. Tras concluir esta investigación, surgen nuevas interrogantes como si México se encuentra listo para “dar el salto” de una seguridad nacional militarizada a una seguridad humana con enfoque cívico y de desarrollo, o si el fortalecimiento interno que promueve la seguridad humana portará una solución eficaz a las necesidades actuales del país.



## **CAPÍTULO 1. La apertura de la seguridad nacional a la seguridad humana**

México, desde los primeros años de su formación como nación independiente, ha tenido una posición muy característica para el desarrollo de la política continental. Situado entre los dos océanos que dan forma al continente, geográficamente tiene una ubicación privilegiada, por sus amplias salidas al mar y sus relativamente cortas distancias de costa a costa, comparada con Estados Unidos, Canadá o Sudamérica. La posesión de una amplia diversidad de terreno, climas, flora, fauna y ecosistemas en general, su amplio territorio, sus cadenas montañosas y ejes volcánicos hacen al país un caso interesante de estudio. Aunado a estas condiciones geográficas, la variedad de estilos de vida, tradiciones, cosmovisión y puntos de identidad entre la sociedad mexicana de distintas zonas del país tornan a México en un país plural desde su conformación histórica.

Por otra parte, los más de tres mil kilómetros de línea fronteriza con los Estados Unidos al norte, aunado a su intensa relación diplomática desde el origen de ambas naciones, posiciona a México en un lugar geopolítico que condiciona sus políticas económicas y diplomáticas bilaterales y multilaterales y que influye de cierta manera en su actuar político, especialmente en temas como migración, comercio exterior y seguridad.

Además, desde su nacimiento como nación independiente, el pensamiento político mexicano ha adoptado características que han formado un cariz político determinado, mismo que se ha reflejado en los dos siglos de trayectoria nacional; a pesar de haber experimentado gobiernos con inclinación hacia diversas ideologías políticas, siempre se ha percibido una forma peculiar en el razonamiento y operación política interna con respecto a las situaciones externas, es decir, el camino de la información política ha sido el mismo, aunque lo hayan recorrido distintos partidos y distintas facciones. Reconocer si esto ha tenido pocos cambios por la falta de adaptabilidad al nuevo contexto social o si se debe a que la fórmula ha funcionado siempre con el panorama político mexicano, será una de las tareas a las que nos enfocaremos en el desarrollo de esta investigación.

La consolidación de la democracia en México puede ser un referente para este trabajo; sin embargo, no es labor sencilla situar con certeza un paso de estatus político a la democracia en México, pues el tema que se ha discutido ampliamente, con resultados tan amplios que abarcan desde el triunfo presidencial de Francisco I. Madero, al final de la Revolución Mexicana o incluso hasta la expedición del COFIPE y creación del IFE en 1990 o las elecciones intermedias de 1997, y el resultado a elegir dependería mucho del enfoque que queremos considerar para el estudio. El grado de vinculación entre elecciones libres, partidos políticos, promulgación y respeto de garantías individuales y libertades políticas, puede ser un alto determinante para aceptar una fecha. Sin embargo, sería interesante y conveniente para este estudio analizar la trayectoria de México como nación a la par del desarrollo de sus organismos de seguridad nacional.

A pesar de que la seguridad nacional ha sido un tema fundamental para el gobierno de cualquier orden civil en la historia, bajo otros conceptos pero las mismas premisas, cada forma de llevarla a la práctica era igualmente particular de acuerdo al pueblo que se tratase. La diversidad de recursos naturales, situaciones diplomáticas, comerciales y militares, culturas, religiones, ideologías, y mucho más, conforman una visión particular de las acciones de cada Estado.

En el caso de la historia moderna de México, tanto las condiciones y necesidades de la nación han variado conforme avanzan los años, de la misma manera que el escenario geopolítico ha cambiado drásticamente, especialmente desde el final de la Guerra Fría y la supuesta alineación unilateral de las fuerzas económicas y políticas internacionales. A la conclusión de la Guerra Fría, las tensiones mundiales tuvieron un relajamiento en cuestiones diplomáticas, aunque el desmembramiento de la Unión Soviética también desató conflictos entre los países ex soviéticos durante la última década del siglo XX.

Tras el supuesto triunfo hegemónico de Estados Unidos al fin de la Guerra Fría, las relaciones entre este país y México tomaron una inclinación unilateral en materia de economía y seguridad. Al comienzo de 1994, entre México, Estados Unidos y Canadá se da inicio al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), creando una zona de libre comercio. Pocos meses más tarde, México se integra como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocido informalmente como *el club de los países ricos*. La alianza estratégica con Estados Unidos parecía una promesa de

desarrollo y crecimiento económico para el nuevo siglo, augurando un grandioso nuevo siglo para México.

No obstante, desde los últimos años del siglo XX y los comienzos del siglo XXI, el mundo ha experimentado un acelerado proceso de modernización y avances tecnológicos en los que la rapidez de la comunicación ha influido en la forma de vida de gran parte de las naciones. Se ha desarrollado un nuevo lenguaje en el que los simbolismos cotidianos y la rapidez de la transferencia de información se mueven a la velocidad que se desplaza el mundo entero. La necesidad de esta comunicación, aunada a los elementos en común que quedan como producto de aquella interacción, ha conformado un lenguaje global en ciernes, que permite que distintos países con un modelo democrático puedan seguir planteamientos similares entre sí con respecto a la operatividad estatal.

El ex director del extinto Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en México, Guillermo Valdés Castellanos, explica este proceso de avance del concepto de seguridad nacional para el siglo XXI:

[La seguridad nacional] Tiene, sí, elementos y tendencias comunes, que se han acentuado en el inicio del siglo XXI en un contexto de creciente globalización: el terrorismo en todas sus versiones; el crimen organizado transnacional, cada vez más extendido; las crecientes desigualdades mundiales, económicas y sociales, con su cauda de conflictos regionales y su estela de migraciones masivas; el calentamiento global y sus repercusiones en la economía y la demografía del planeta; el riesgo latente de las pandemias. No obstante, la existencia de estas amenazas a la seguridad nacional de los países, su impacto en cada uno es muy distinto, por lo que su jerarquización y la manera de enfrentarlas varían sustantivamente. A ello habría que añadir los riesgos internos de cada nación. Todo lo anterior obliga a una mirada cuidadosa y fresca de la seguridad nacional. (CISEN, 2009, pág. 9)

Como hemos visto anteriormente, hay elementos del pasado y presente en México, como la historia, localización geográfica, recursos naturales, tradiciones, y muchos otros, que marcan una base social, desde la cual se pueden comenzar a desarrollar los programas de seguridad y

desarrollo. No queremos llegar al razonamiento de considerar estos elementos pasados y presentes como factores que *determinan* o *limitan* el progreso y las acciones estatales. Por el contrario, el conocimiento de éstos, el estudio de la base desde la cual comienzan las propuestas de acción gubernamental, así como los aportes que las experiencias históricas nos puedan proporcionar, siempre tendrá una función de terreno básico de análisis de las condiciones. Ahora, serán estas condiciones las que se buscará potenciar (sin causar detrimento al mismo elemento o a otros), corregir, replantear e incluso anular como parte de una nueva estrategia integral de seguridad nacional.

Tomaremos el atrevimiento teórico de aseverar que la tarea fundamental del Estado por excelencia es la seguridad nacional, tanto en su faceta hacia el exterior como hacia el interior: protegerse ante sus debilidades mediante el fortalecimiento del interior, garantizando las mejores condiciones de existencia y coexistencia con otros Estados, ya que cumplir cabalmente con esta tarea implica planeación y esfuerzo de todos los sectores que componen al Estado. De ahí que nos ocupe tanto su estudio, y que veamos en éste la posibilidad de apertura de nuevas oportunidades para México, especialmente ante la situación actual que presenta en términos generales.

En el desarrollo de este primer capítulo, realizaremos un estudio de cómo ha ido evolucionando la seguridad nacional en México, desde los primeros momentos en que se puede llegar a concebir la aplicación del término en las acciones de gobierno, hasta la evolución de ésta en una nueva seguridad humana que se adapta a las condiciones intrínsecas del panorama internacional en pleno siglo XXI. La legislación mexicana en materia de seguridad nacional ha marcado las pautas de acción institucional de estos organismos desde principios del siglo XXI, pero ¿acaso la idea de que el avance intelectual entre siglos habrá significado un avance también en la forma de elaboración de las leyes, contemplando al ciudadano como un ser social multifacético, con posibilidades y alcances distintos a los existentes en el pasado? Si la seguridad nacional mexicana estuviese sincronizada con la condición del hombre actual, esto se vería reflejado en los planteamientos y ejecución de sus programas de acción y, por lo tanto, en sus resultados. La actualidad parece dar una respuesta a este cuestionamiento.

## 1.1 Orígenes y definiciones de la seguridad nacional

Antes de adentrarnos a las particularidades de la seguridad nacional y a la comparativa de enfoques, será fundamental que se realice una revisión a algunas definiciones del concepto de la seguridad nacional, de manera que podamos tener una visión taxonómica para interpretar y fundamentar este estudio.

Es importante destacar que si bien siempre se han ejecutado acciones estatales enfocadas por el gobierno a la consecución de la seguridad, como parte de su acción básica, hasta los años ochenta del siglo XX en México no existió un concepto de la seguridad nacional a manera de término formal, por lo que no era incluida en los documentos oficiales. Aún en la historia política contemporánea de México, se considera que aunque el concepto ya haya salido a la luz, aún presenta una situación de ambigüedad que impide definir unificadamente todos los conceptos y alcances de la seguridad nacional. (Tovía Mazón, 2013, pág. 25)

En términos generales, según Eduardo Guerrero Gutiérrez (2010) se puede considerar a la **seguridad nacional** como la protección del Estado ante amenazas internas y externas teniendo la propia supervivencia como primera preocupación del Estado (pág. 12). Sin embargo, a la primera revisión de este concepto, acertado por la sencillez con que aborda una noción tan amplia, pueden aparecer dudas, por ejemplo, ¿cómo es posible identificar qué es una amenaza interna y una amenaza externa para México? ¿Se replican estas amenazas entre naciones o son totalmente independientes?

La noción de seguridad nacional se encuentra intrínsecamente relacionada con el momento histórico de cada país, tanto en su situación geopolítica, su postura de relaciones exteriores considerando su ámbito económico y el militar.

Gobiernos fuertes, cuya estabilidad interna está asegurada, se refieren a su seguridad nacional en términos de protección frente a amenazas externas. En cambio, gobiernos débiles han tendido a definir su seguridad nacional como protección del gobierno frente a amenazas internas, tales como la guerrilla, la revuelta, el crimen organizado o los golpes de Estado. (Guerrero Gutiérrez, 2010, pág. 12)

Una visión característica de la teoría de la seguridad nacional en América Latina se presentó durante el siglo XX, potenciado por las necesidades de posicionamiento estratégico de cada nación en un panorama internacional de tensión durante la Guerra Fría y sus secuelas de final de siglo. Según la postura de los Estados Unidos, era indispensable formar una visión de Estado que englobara toda la capacidad estatal dentro de una estrategia de seguridad nacional que evitara la intrusión de elementos ideológicos y políticos en su esfera de influencia latinoamericana. Es así que se conforma la Doctrina de la Seguridad Nacional.

La especialista en estudios latinoamericanos, la uruguaya Ana María Bidegain (1983), explica en breves palabras el núcleo de la **Doctrina de la Seguridad Nacional**:

Esta doctrina presumió ser síntesis total de todas las ciencias humanas, capaz de ofrecer un programa completo para la acción. Como una síntesis política, económica, social y de estrategia militar, ella cubrió todas las áreas de acción, desde el desarrollo económico hasta la educación o la religión y determinó los criterios fundamentales que debían ser tomados en cuenta para el afianzamiento del proceso para combatir al supuesto enemigo interno. (pág. 157)

La Doctrina de la Seguridad Nacional tomaba la postura de vigilia constante ante amenazas externas e internas, pues toma sus fundamentos en la noción de la *guerra total*, empleada por las potencias durante la Segunda Guerra Mundial y revolucionada hacia la total bipolarización política e ideológica durante la posguerra y la Guerra Fría. De acuerdo a Bidegain (1983) “Según esta doctrina, no había actos neutros, ni existía diferencia entre el estado de paz y el estado de guerra.” (pág. 157)

Durante las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX en Latinoamérica, en aquellas naciones con un expediente de dictadura –vg. Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia– la Doctrina de Seguridad Nacional fue llevada de tal manera que llegó a ser considerada como “[...] una teoría y una doctrina que pretende dirigir los países y que en la práctica se demuestra capaz de justificar política de represión al pueblo y políticas de reacomodación de la economía y de la capacidad en su conjunto.” (Cavalla, 1978, como se citó en Sandoval, 1985, p. 82) tal como es señalado por Antonio Cavalla en su conferencia de 1978.

A pesar de la influencia estadounidense en la instauración de las dictaduras en América Latina, la Doctrina de la Seguridad Nacional de estas naciones buscaba ser estrictamente nacional, es decir, rechazaba a toda costa la incorporación de procedimientos o doctrinas foráneas debido a la inoperatividad por elementos discordantes. De este modo, el respaldo legal que cada país conformaba para la consecución de sus objetivos nacionales era propio y único. No obstante, un elemento común de la Doctrina de la Seguridad Nacional de las naciones latinoamericanas del bloque capitalista durante la Guerra Fría fue el reconocimiento y defensa de la religión cristiana, como opuesta al ateísmo comunista, que con el avance de los años conformaría un elemento característico de la facción social y política de derecha. Otro factor clave de la ideología de derecha, el neoliberalismo, sería instaurado primero en los países con democracias instrumentales, con gobiernos de dictadura militar al servicio de los intereses estadounidenses; posteriormente, sería llevado a los otros países con democracias instauradas.

Posterior a la conclusión de la Guerra Fría y con la disolución paulatina del panorama internacional bipolarizado, las naciones abordarían el tema de la seguridad nacional desde posturas específicas de acuerdo a sus necesidades, capacidades, alianzas e intereses.

La especialista en temas de seguridad nacional Ana María Salazar (2002), propone cuatro distintas doctrinas de seguridad nacional existentes en los países del mundo, siendo estas determinadas por las condiciones de su pasado histórico, así como las prioridades e intereses nacionales proyectados hacia el futuro. A continuación se presenta un resumen de las características que presenta cada una de las doctrinas de seguridad nacional, de acuerdo a la propuesta de Salazar.

En primer lugar, se encuentran los países cuyos principios de política exterior buscan proteger la autonomía del Estado, de manera que el desarrollo integral del país se basa en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio, similar a lo estipulado por Leonardo Curzio (1998, pág. 78) al hacer el análisis de la seguridad nacional mexicana. Cabe destacar que México es uno de los casos representativos de esta primera doctrina, enfocada más hacia la acción nacional que internacional.

La segunda doctrina propuesta por Salazar, es aquella presente en los países cuya historia se ha caracterizado por la ausencia de conflictos bélicos importantes, tanto en el interior como en el exterior, por lo que el fin del Estado consiste en mantener el nivel de desarrollo económico que ha alcanzado y proteger la expansión de sus mercados; Canadá es un ejemplo de esta postura.

La tercera postura es contraria a la anterior, pues es aquella que toman las naciones que han actuado como participantes en crisis bélicas de gran magnitud, como es ahora el caso de las naciones europeas y los Estados Unidos. Es por ello que su planteamiento sobre la seguridad nacional esté orientado casi completamente a las agresiones armadas externas, como amenazas a la seguridad nacional, colocando los problemas locales y globales entre los intereses nacionales.

Finalmente, hay un cuarto modelo que presentan actualmente algunos de los países de Centroamérica, con características históricas similares al haber experimentado la tensión de la disputa por el control de su territorio durante la guerra fría, comandado por las dos cabezas internacionales de los bloques existentes en ese periodo. En materia de seguridad nacional, ésta aparece como un concepto que debe proteger a su nación de las vejaciones por la intromisión de dos superpotencias en sus políticas nacionales; el enfoque de sus acciones estará destinado a la seguridad, con el propósito de la búsqueda de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho.

En una de las investigaciones mexicanas recientes más importantes, la colección *Los grandes problemas de México* del Colegio de México en 2010, realiza un estudio integral sobre los diversos aspectos que conforman al Estado. Uno de sus tomos corresponde al estudio de la seguridad nacional y la seguridad interior con las necesidades y faltas existentes en el mandato del ex presidente Felipe Calderón. En este texto, se entiende la **seguridad nacional** como “la satisfacción de las necesidades sociales básicas para garantizar la reproducción material y moral de la nación por medio de acciones del gobierno y del conjunto del Estado.” (Alvarado & Serrano, Seguridad nacional y seguridad interior, 2010, pág. 15) Esta definición es fundamental para estudiar la seguridad nacional de acuerdo a los propósitos de la presente investigación, pues considera dos aspectos fundamentales del desarrollo nacional: la parte *material* del desarrollo y la parte *moral* del desarrollo.



A manera de consideración con la información anterior, podemos entonces comprender que la seguridad nacional en su conjunto es una labor de Estado que integra los binomios de la seguridad interior y seguridad exterior a partir del desarrollo material y moral de la nación. Si bien todos los elementos son vitales para cualquier Estado y la misma seguridad nacional, en los siguientes capítulos enfatizaremos el estudio a los elementos de seguridad interior y especialmente a la parte del desarrollo moral de la nación, a través de la evolución de la seguridad nacional en México y a nivel internacional y su devenir en la seguridad humana del siglo XXI.

## **1.2 Desarrollo de la seguridad nacional en la historia de México**

Para lograr realizar una revisión histórica de la seguridad nacional en México, el primer paso sería preguntar en qué momento surge un programa de seguridad nacional o las primeras acciones enfocadas a ese ámbito. Como hemos observado, a partir del final de la Guerra Fría, la idea global de seguridad nacional ha cambiado drásticamente, pues la amenaza de una guerra a gran escala parece haber sido inhibida con la desintegración del bloque socialista; desde entonces, la seguridad nacional fijó sus esfuerzos preventivos y productivos hacia el interior al mismo grado que hacia fuera de sus fronteras. Pero todo esto sucede en los albores del siglo XXI, por lo que la visión actual de seguridad nacional podría no ser la adecuada para una revisión histórica de las acciones mencionadas.

A partir de la independencia de México, alcanzada en la primera parte del siglo XIX, la visión estatal mantiene la atención fija en todas las amenazas que presentó el surgimiento de esta nación: por un lado, la discrepancia en las ideas con respecto a la dirección del gobierno, separaría a la población en bandos ideológicos; uno de ellos inclinado hacia una postura conservadora, retomando las prácticas políticas llevadas en el Virreinato y con una vinculación general a la Iglesia y protecciones económicas, y por el otro lado, la postura liberal que retomaba los ideales del incipiente liberalismo, visión compartida con los pensadores ilustrados, las corrientes humanistas y una nueva visión económica liberal.

Esta discrepancia ideológica se llevó al campo político y al campo de batalla, por lo que el siglo XIX en México se caracterizó por los constantes conflictos entre ambas posturas, lo cual ocupó una parte importante de las tareas del Estado mexicano. Aunado a esto, los conflictos bélicos con Estados Unidos, Texas, Francia, la separación de Centroamérica, la separación y reincorporación de Yucatán y Río Grande, los dos intentos de formar un Imperio Mexicano, y en general el convulso panorama internacional del siglo XIX impidió al Estado mexicano enfocar sus tareas únicamente a la resolución de problemas internos, puesto que la soberanía misma presentaba un peligro constante. Si la seguridad nacional busca una estabilidad nacional, pareciera que las condiciones de tal siglo impedían que ésta se lograra alcanzar.

Posteriormente, en 1908 Andrés Molina Enríquez realizaría uno de los estudios más completos de la época con respecto a la política ejecutada durante el mandato del Gral. Porfirio Díaz como Presidente de México, en el cual el conocimiento de la política y las habilidades del Gral. Díaz le permitieron desarrollar uno de los primeros pasos en la aplicación exitosa de un plan de seguridad.

Como indica Andrés Molina Enríquez (2016), en la forma como recibió el gobierno, el Gral. Porfirio Díaz notó que la desintegración social amenazaba la estabilidad y, por tanto, la funcionalidad del Estado Mexicano, aunado a la falta de control policial en gran parte del país. Es por ello que en los programas ejecutados por su gobierno, Díaz buscó abrir las condiciones legales y políticas para obtener una concentración de poder que le permitiera tomar las riendas de la seguridad de forma más directa, algo que tanto la Constitución regente de la época y las Leyes de Reforma no le permitían con la amplitud necesaria. Mediante vínculos de amistad, condicionada por un mecanismo de favores recíprocos y de lealtad, Porfirio Díaz logró afianzar la firmeza del Estado en los distintos estados de la federación, algo que anteriormente suponía una dificultad mayor debido a la polarización ideológica. Sin embargo, sería ingenuo suponer que Porfirio Díaz, por su sola presencia política, logró sobreponer su imagen y carisma a un enfrentamiento ideológico que mantuvo al país en guerras internas por más de medio siglo. ¿En qué consistió entonces la operación política de Díaz para sobreponer su gobierno a la fragmentación nacional?

Lejos de considerar a la gente que integraría su administración por su inclinación ideológica, el Gral. Díaz observaba su posición social como un factor a considerar para el puesto que ocuparían, de manera que al ejercer sus funciones, los individuos pudieran satisfacer sus

necesidades sociales y aspiraciones personales mientras seguían una pauta de programas gubernamentales marcados directamente desde el centro del gobierno, el Poder Ejecutivo. Fue tanta la apertura administrativa que el gobierno gastaba más de lo que lograba recaudar, a lo que históricamente respondía el Gral. Porfirio Díaz: «La paz a todo trance, cueste lo que cueste» (Molina Enriquez, 2016, págs. 120-121).

Además de su ordenamiento en cargos administrativos, accedió al ablandamiento de algunas leyes, como el caso de las Leyes de Reforma, dando concesiones para que pudieran realizar en los pueblos las fiestas santas y procesiones dedicadas a las vírgenes o santos patronos del lugar como parte del culto público. Con estas medidas, Díaz aseguraba su posición como punta de la pirámide, de manera que neutralizaba el poder inmediato de los caciques locales contrarios al régimen porfirista, mismos con los que ya no tuvo más la necesidad de negociar, puesto que ahora podía prescindir de los favores concedidos a ellos. Toda la direccionalidad gubernamental tenía un eje vertical dirigido hasta la cabeza del Poder Ejecutivo, sin la necesidad de desviaciones de un tercer elemento o la inoperatividad por un obstáculo en el canal político.

Con la caída del régimen porfirista con los movimientos revolucionarios de principios del siglo XX y el reajuste estructural del Estado, se anulan los sistemas de inteligencia institucionales existentes, teniendo como fuentes oficiales las posturas de los distintos bandos que se enfrentaban por el poder en México.

Al finalizar el periodo revolucionario nacional, la facción vencedora que formaría el nuevo gobierno mexicano necesitaba consolidar su hegemonía política y asegurar su permanencia en el puesto. Tras la victoria del bando constitucionalista, liderado por el Venustiano Carranza, quien ocuparía el puesto presidencial, el nuevo gobierno se ve en la necesidad de determinar la estructura orgánica que determinará la operatividad del gobierno; en 1918, el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación determinaba a la Sección Primera con las actividades de servicios confidenciales,

[...] las cuales consistían en vigilar las acciones enemigas y la actividad obrera en el Estado; desarrollar investigaciones sobre candidatos a diputados y senadores; elaborar informes y recopilar recortes de periódicos. Otras actividades comprendían vigilar las actividades de extranjeros en el país, militares y civiles exiliados. (Vega Bautista, s.f.)

Conociendo la fragilidad de un gobierno constitucional en ciernes, organizado tras un conflicto armado de casi una década, el presidente Carranza crea esta Sección Primera, la cual pasará a ser considerada el primer organismo oficial de inteligencia del gobierno mexicano.

Los posteriores gobiernos post-revolucionarios –especialmente después de la promulgación de la Constitución de 1917– enfocaron los asuntos de seguridad a la salvaguarda de su posición política, de manera que se pudiera evitar la insurgencia nuevamente de las facciones derrotadas (con nuevos líderes y adeptos) o el surgimiento de nuevos frentes de oposición política que pudieran derivar en una segunda guerra civil.

Durante el gobierno del presidente Emilio Portes Gil, en 1929, la Sección Primera se transforma en el Departamento Confidencial, cuyas actividades de inteligencia tomarán dos líneas de trabajo: una por la parte de información política y otra enfocada a la policía administrativa (CISEN, 2009, pág. 97), con lo que los servicios de inteligencia comienzan a tomar una especialización fundada en un reglamento orgánico más específico que lo llevado a cabo en gobiernos anteriores. Las labores de inteligencia adquieren entonces una postura más institucional, desarrollando los principios de la seguridad nacional en México a través de sus sistemas de inteligencia gubernamental.

Manuel Balcázar Villarreal (2009), especialista en temas de inteligencia y seguridad nacional de México, propone tres etapas generales de la inteligencia civil en México, separados por momentos cruciales de la seguridad nacional mexicana. A continuación se describen las características fundamentales de la evolución de la inteligencia civil en México de acuerdo a Balcázar.

#### **Primera etapa (1929-1942) (Balcázar Villarreal, 2009, págs. 48-54)**

- Falta de definición jurídica sobre los límites de las autoridades en asuntos relacionados con la seguridad nacional.
- La razón de Estado se impone al Estado de derecho.

- Protección de grupos políticos en turno, incluso por la vía armada con el apoyo de grupos castrenses.
- Pocos mecanismos de control sobre la profesionalización de los servicios de inteligencia.
- Tendencia al uso no controlado de los recursos y estructuras de inteligencia para la seguridad nacional, dándoles un sesgo partidista, personal o de grupo.
- Falta de objetividad sobre las misiones, asimetrías, presiones, riesgos y amenazas que enfrentaba el Estado Mexicano.
- Era la revolución mexicana el gran referente nacional bajo el que funcionaban los servicios de inteligencia en sus inicios.
- Lealtad política basada en los intereses personales más que institucionales.
- Estructura estrecha y vertical (*Vg. Departamento Confidencial, 1929-1938*), basada en el centralismo más que en el federalismo.
- Falta de homologación en las tareas de los agentes de información, quienes no estaban agrupados por áreas específicas, impidiendo un mayor profesionalismo de los productos de inteligencia, y siendo un reflejo fiel de la burocracia mexicana.

Es complicado pensar que en esta primera etapa, los servicios de inteligencia cumplieran una función de mantenimiento de la seguridad nacional en la concepción amplia que tenemos hoy en día de ella, ya que principalmente invertían sus recursos técnicos y humanos al mantenimiento de la élite dominante en el poder. Al no existir una vocación de seguridad como la conocemos actualmente, los servicios de inteligencia mexicanos de la primera etapa pueden ser considerados instituciones de espionaje y control político.

Como parte de la coyuntura internacional, el término de esta etapa coincide con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría, momento histórico que algunos investigadores han considerado como el comienzo de la Doctrina de la Seguridad Nacional, con uno de sus fundamentos en la visión de un mundo polarizado, un grupo civilizado y un grupo totalitario y de barbarie, así como el miedo de tener una amenaza constante que podía convertirse en un ataque inesperado en cualquier momento. Con respecto al desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina durante la Guerra Fría, el investigador Édgar Velásquez comenta:

La DSN [Doctrina de la Seguridad Nacional] fundamentó su filosofía en que todo individuo era un amigo o un enemigo, que América Latina estaba en estado de guerra contra el comunismo mundial y que su lugar se situaba al lado del mundo occidental, que la guerra tenía un nuevo sentido: total y global, indivisible y permanente, puesto que todo estaba implicado y la agresión podía venir tanto del interior como del exterior, el comunismo se filtraba por todas partes. Como consecuencia de lo anterior, se llegó a entender que todas las actividades individuales o colectivas eran actos de guerra a favor o en contra de la nación. Según esta doctrina, no había actos neutros, ni existía diferencia entre el estado de paz y el estado de guerra. La paz no era sino la continuación de la guerra. La paz era la Guerra Fría. (Velásquez Rivera, 2002, págs. 13-14)

Aunque Balcázar no considera el periodo de 1942 a 1945 dentro de su clasificación, la diplomacia en temas de la seguridad nacional tuvo un desarrollo importante en este tiempo, a manera de periodo de transición. Con el final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de una nueva etapa, fue fundamental para los gobiernos de los distintos países formar los mecanismos diplomáticos necesarios para asegurar la seguridad nacional y hemisférica; en el caso de América, se buscó una uniformidad continental en política y defensa.

Del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, el gobierno mexicano convocó a las naciones americanas a la *Conferencia de Chapultepec*, teniendo como sede el Castillo de Chapultepec, en donde se planificó el rumbo de las relaciones diplomáticas interamericanas ante el inminente término de la Segunda Guerra Mundial y la nueva organización que tomarían los países del mundo, con el objeto de proporcionar a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas la oportunidad de considerar conjuntamente "la forma de intensificar su colaboración, así como la participación de América en la futura organización mundial y el impulso que debería darse tanto al sistema interamericano como a la solidaridad económica del continente". (Pons & Pons Belmonte, 2009)

Como resultado de esta reunión, se crea el *Acta de Chapultepec* que refuerza la búsqueda de una alianza internacional tanto en lo militar como en lo político, evitando la inminente bipolarización que sufriría el mundo poco tiempo después de este evento. De hecho, las discrepancias interamericanas ya habían surgido poco tiempo antes, como fue el caso de la

República Argentina, misma que no acudió a la cita del gobierno mexicano debido a sus discrepancias políticas con los Estados Unidos, generadas a partir de las acusaciones de una inclinación política favorable a las potencias del Eje.

Dentro del Acta firmada, uno de los puntos más importantes a destacar para nuestro estudio es la Resolución VIII “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana”, en la que –entre otros puntos– se expresa lo siguiente:

[...]

Que la nueva situación del mundo hace cada vez más imperiosa la unión y la solidaridad de los pueblos americanos para la defensa de sus derechos y el mantenimiento de la paz internacional; [...]

Que el perfeccionamiento de estas normas, practicadas constantemente por los Estados americanos para garantizar la paz y la solidaridad entre las Naciones del Hemisferio, es un medio eficaz de contribuir al sistema general de seguridad mundial y de facilitar su implantación;

Que la seguridad y solidaridad del continente se afectan lo mismo cuando se produce un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviene de un Estado americano contra otro u otros Estados americanos, [...]

**Parte 1** [...]

3°. Que todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será, de acuerdo con la parte In [*sic*, III] de esta Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman. En todo caso, se considerará como un acto de agresión la invasión, por fuerzas armadas de un Estado, al territorio de otro, traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcadas de conformidad con ellos. (Pons & Pons Belmonte, 2009)

Este rubro del Acta de Chapultepec sería el precedente para que dos años después, en 1947, se firmara en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), como un pacto de solidaridad militar americana en asuntos defensivos. (Gómez Robledo, 1960)

Un tratado firmado tras la reciente bipolarización política mundial con la incipiente Guerra Fría, naturalmente marcaba una tendencia hacia una de las líneas de política mundial. En este caso, el inevitable liderazgo estadounidense en el desarrollo de esta nueva configuración militar continental, marcó el camino del resto de naciones americanas.

Si bien desde el siglo XIX, los Estados Unidos habían ejercido su influencia económica, política y militar en el continente, justificados por los lineamientos de la Doctrina Monroe y estableciendo una zona de influencia bajo su control, la promulgación y aceptación del TIAR por las naciones americanas legitimaba la esfera de influencia estadounidense sobre el territorio americano. Con ello, la política de seguridad internacional en América tomaría el matiz del camino estadounidense en términos militares, de manera que incluso internacionalmente se podía estar a favor o en contra con los criterios que dicha nación marcaba, siendo el foco de atención de las políticas internacionales en materia de defensa y seguridad.

Posteriormente, la segunda etapa de la inteligencia civil en México de acuerdo a Manuel Balcázar, presenta las siguientes características.

**Segunda etapa (1947-1985)** (Balcázar Villarreal, 2009, págs. 54-59)

- Mayor especialización en las funciones.
- División de las tareas operativas y administrativas.
- Organización más horizontal, enfocada hacia las ciencias sociales.
- Desaparición del componente militar, así como de las Secretarías de Estado, partidos políticos, Poder Legislativo y centros de diversión como consignas de los grupos de seguimiento.
- Creación de áreas de información e investigación para la seguridad nacional, posiblemente con una amplia influencia de militares y de agentes de policía, dando en ocasiones un enfoque criminalista a las tareas.
- Todavía bajo la lógica de proteger a un grupo de poder.
- Creación de un *departamento de investigación e información foránea* con oficinas en los estados, terminando con el centralismo de la inteligencia, especialmente al sur del país donde brotaron los movimientos armados de izquierda.



- Se sigue considerando a las fuerzas armadas como un elemento importante para la seguridad nacional.
- Las tareas de inteligencia de los servicios secretos derivaban en espionaje en las provincias del país, basados en la ignorancia y la violencia, siendo utilizado para beneficio personal y que en algunos casos generó estrechos vínculos de las corporaciones de seguridad con organizaciones criminales. Reflejo de poco profesionalismo en temas de inteligencia.
- Poco interés del gobierno federal para regular estos servicios locales.
- Se reestructuran los servicios de inteligencia en la **Dirección Federal de Seguridad** (1947-1985).
- Se consideraban los asuntos de inteligencia como un tema exclusivamente de uso de fuerza, con poco interés en el manejo de información para analizar presiones, riesgos y amenazas al país.
- No desarrollaron la capacidad analítica suficiente para evitar conexiones a lo largo del tiempo y el espacio de los movimientos armados en México. (Desde el movimiento de Rubén Jaramillo en las décadas de 1940 y 1950 en Morelos, hasta la subversión zapatista de Chiapas en 1994).
- Se establece un vínculo a nivel internacional a través de una *sección de seguridad a funcionarios extranjeros*, además de poder realizar actividades de contrainteligencia, importantes en el marco de la Guerra Fría.
- Mayor profesionalismo, aunque tuvo un enfoque más operativo que analítico, utilizando medios extra legales para obtener información.
- A manera de regular la propia actuación de la corporación existía el *departamento de asuntos internos*, diseñado con la finalidad de evitar, investigar y sancionar las conductas incorrectas de los miembros de la inteligencia civil mexicana; nunca se obtuvo registro de investigaciones por actitudes incorrectas, lo cual terminó con la DFS, en medio de un escándalo mediático y una crisis del sistema de inteligencia mexicano.
- En 1985 se fusiona la DFS con la Dirección General de Investigaciones Sociales y Políticas, para crear la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, con una tendencia hacia las ciencias sociales. Duraría cuatro años.

En la etapa de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), esta institución comienza a asumir un papel central en el campo de inteligencia al servicio del Estado Mexicano. No obstante, la poca inclinación a la labor de investigación, manejo de información y análisis de la misma impedía la contención de los riesgos que afectaban al país. En pocas palabras, a pesar de haber adquirido una estructura institucional, la DFS no tenía una gran capacidad preventiva ante el panorama nacional.

En la etapa final de su gobierno, el ex presidente José López Portillo solicitó a la Internacional Socialista que enviara una comisión especializada para realizar un Proyecto sobre Política de Seguridad Nacional de acuerdo a las condiciones de México. Un comité de investigadores alemanes y mexicanos trabajó en conjunto para realizar este proyecto, estudiando las condiciones económicas y sociales del momento. El estudio presentado por la comisión concluyó lo siguiente:

[...] la necesidad de un Centro de Estudios Estratégicos (CEE), de rango civil, capaz de evaluar el pasado y delinear con certeza acontecimientos futuros, prever contingencias y generar alternativas válidas para la toma de decisiones de carácter estratégico [...] La creación de un CEE más que una ubicación presupone una organización de los recursos humanos y tecnológicos y una sistematización del conocimiento en base a objetivos del Estado mexicano. Ello, definitivamente no implica una organización burocrática lineal o rígida, sino por el contrario, una definición de niveles en los que se produce, procesa y analiza la información en una primera etapa, para después ser conjuntada e impregnada de su carácter estratégico, conforme a las necesidades del ejecutor final de la toma de decisiones. (Sandoval, 1985, pág. 85)

Es posible que estos resultados obtenidos hayan influido en la remodelación del centro de diseño y control de seguridad nacional en el momento, la Dirección Federal de Seguridad, misma que había sido acusada de tergiversar sus acciones y encausar sus investigaciones hacia rivales políticos. El nuevo organismo “de rango civil” tendrá una concepción distinta sobre la inteligencia, enfocando nuevos elementos en la agenda, como los recursos humanos, naturales y tecnológicos de la nación.

En efecto, en 1985, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid desaparece súbitamente la Dirección Federal de Seguridad, prescindiendo de todo el personal de ésta, para crear un nuevo organismo: la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN); de acuerdo a Jorge Carrillo Olea, especialista de seguridad nacional en México y fundador del CISEN, el mencionado DISEN se mostraba como libre de burocracia y corrupción lo que le permitió desempeñar un mejor papel en la inteligencia política nacional. (CISEN, 2009)

Finalmente, la tercera etapa de acuerdo al análisis de Manuel Balcázar muestra el culmen de la seguridad nacional mexicana del siglo XX en la creación del CISEN, presentando las siguientes características:

### **Tercera etapa (1989-2000) (Balcázar Villarreal, 2009, págs. 59-63)**

- En 1989, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional es reemplazada por el **Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)**.
- El CISEN incorpora el tema de seguridad nacional a la agenda de gobierno.
- Busca implementar políticas de inteligencia nacional basadas en el profesionalismo de funcionarios y agendas acordes a los intereses nacionales de México.
- La disolución del mundo bipolar permite establecer una agenda propia de riesgos para la seguridad nacional.
- Los grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) ocuparían a este centro de inteligencia la primera década de su existencia.
- Los servicios de inteligencia tuvieron el reto de diseñar una propia agenda de seguridad nacional, dividida en temática y estratégica, dividiendo las tareas de inteligencia en actividades coyunturales de aquellas que significaban riesgos para el futuro.
- El CISEN se ubicó dentro de la Secretaría de Gobernación, pues se consideró que la producción de inteligencia para la seguridad nacional debía estar adscrita a una organización enfocada a mantener la estabilidad y el desarrollo político.
- Las facultades originales del CISEN marcaban “Establecer un sistema de investigación e información para la seguridad del país; procesar la información recabada, determinar sus tendencias, valor, significado e interpretación específica;

realizar estudios de carácter político, económico y social; así como levantar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés para la Nación” (Del Villar, 1991, pág. 7).

- El CISEN se vuelve la primera organización dedicada a la investigación enfocada a la seguridad del país y los intereses nacionales, incorporando encuestas de opinión para trazar una correspondencia entre el interés colectivo de los mexicanos y la agenda de gobierno.
- Se redefinen las amenazas y se consolida una red de información con la finalidad de potenciar las actividades analíticas y ampliar las fuentes que tradicionalmente aportaban elementos para dimensionar las amenazas del Estado mexicano.
- También, el CISEN contempla un área de capacitación para los funcionarios de los servicios de inteligencia civiles, abierta al público en general nueve años más tarde de la fundación en 1989.
- Incorporó a sus actividades la organización de los servicios de inteligencia de todo el país, con las 32 delegaciones estatales.
- En ocasiones, los encargados de combatir las amenazas se vuelven partícipes de estos fenómenos, como es el caso de aquellos cooptados por la organización delictiva de los zetas, integrada en su mayoría por ex militares.

Las funciones de seguridad nacional durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en sus siete décadas de gobierno en el siglo XX estuvieron enfocadas principalmente a asuntos de gobernabilidad y control político interno, tanto en los grupos políticos partidistas como en el control de grupos y levantamientos sociales; “se instrumentó una visión estrecha de la seguridad, vinculada a una idea rudimentaria de gobernabilidad, es decir, un control excesivo de espacios políticos” (Mendoza, 2004, pág. 90). Es por esto que, históricamente, los temas de seguridad nacional habían sido administrados por la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Defensa Nacional. Mientras el PRI logró centralizar los principales grupos políticos, económicos y sindicales, obtuvo el control de la gobernabilidad en México.

Con la alternancia política del gobierno mexicano a principios del siglo XXI, tras los resultados de las elecciones presidenciales para el año 2000 que dieron la victoria al candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox, gran parte de los sectores estratégicos en México sufrieron reajustes que tuvieron repercusiones en la política interna y

exterior del país. Uno de los cambios más significativos frente al panorama global estratégico, sino el más determinante de este periodo en materia de seguridad nacional se dio en septiembre de 2002, cuando se anunció la salida voluntaria de México del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947 en Río de Janeiro debido a la consideración de que las amenazas actuales ya no estaban basadas únicamente en lo militar, por lo que México buscaría privilegiar un tipo de seguridad enfocado en el aspecto civil y multidimensional.

El ex presidente Vicente Fox, al momento de declarar esta noticia en un discurso en la sede de la OEA un año antes del retiro del tratado, afirmó: “México se propone, por tanto, ser un actor principal en la discusión de un nuevo sistema de seguridad que fortalezca la unidad de nuestra región y, al mismo tiempo, nos permita identificar y enfrentar las verdaderas amenazas que nos acechan” (Organización de los Estados Americanos, 2001).

De acuerdo a nuestra consideración, podríamos abrir un espacio de una cuarta etapa, emulando las etapas analizadas anteriormente de Balcázar, cuyo punto de inicio se marca con la salida de México del TIAR en 2002. Tal como se mencionó anteriormente, esta etapa parece privilegiar un enfoque multidimensional y civil de la seguridad, en donde las condiciones sociales y diplomáticas del siglo XXI permitan la inclusión de la seguridad humana como un tema vital de la seguridad nacional actual.

Un punto clave en esta supuesta cuarta etapa sería el año 2005, en el que durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox, el Congreso mexicano expide la Ley de Seguridad Nacional dando forma jurídica a un concepto que previamente podía caer en la ambigüedad y como respuesta a la necesidad de definir los intereses de seguridad nacional de la nación, considerando que pocos años atrás la amenaza del terrorismo a nivel internacional debido a los atentados de 2001 en Estados Unidos había revitalizado el tema de las nuevas aproximaciones a la seguridad nacional en el entorno globalizado.

En su artículo 3º, esta ley define a la seguridad nacional de la siguiente manera:

Artículo 3.- 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. (Ley de Seguridad Nacional, 2005)

El enfoque del Estado Mexicano hacia la seguridad nacional adecuada a las necesidades propias había sido planteado. Sin embargo, estrictamente en términos de la seguridad interior y de la seguridad humana, éstas no llegan a ser definidas por esta ley, aunque sí hace ver el ámbito de su aplicación. La defensa y protección del territorio, la soberanía, las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social nos hablan de que la seguridad nacional estaba integrando ya elementos de seguridad interior, viendo que podría haber grandes amenazas a la nación que podían venir del interior.

Llama la atención que en el artículo 33 de la Ley de Seguridad Nacional, se indica que “[...] En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.” (Ley de Seguridad Nacional, 2005) a lo que posteriormente se plantea la intervención de comunicaciones por parte de instancias autorizadas como el CISEN –activo aún en ese momento– previo conocimiento y autorización del Poder Judicial de la Federación.

Esto, entre otras cosas, generó un debate y rechazo al ponerse en contraste con otra de las iniciativas gubernamentales para el nuevo siglo: la transparencia, acceso a la información pública y la protección de datos personales. Como indicaba ya Leonardo Curzio, el concepto de seguridad nacional aún tenía algunos estigmas ideológicos que lo vinculaban con medidas represivas, siendo visto como “una acción represora del Estado y de control político para

coartar el régimen de libertades. Seguridad nacional se convierte, en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y las libertades.” (Curzio, 1998, pág. 10) La máxima weberiana del Estado como poseedor del monopolio legítimo de la violencia hizo eco en el pensamiento de la ciudadanía, los medios de comunicación y analistas con una postura crítica ante esta nueva Ley de Seguridad Nacional. Todo ello planteaba un gran reto por sobrellevar si se buscaba que las medidas de seguridad nacional fueran no solamente eficaces sino también aceptadas popularmente.

El reto por venir para las instituciones democráticas del Estado Mexicano para esta nueva era de la seguridad nacional sería generar las condiciones de confianza hacia la aplicación de las estrategias de seguridad, a la vez que se mejoraban y fortalecían las estrategias ante las amenazas de un mundo globalizado, cambiante y con un creciente fortalecimiento de los grupos de crimen organizado al interior del territorio nacional. Todo ello sin contradecir sus propios principios de defensa del Estado de derecho democrático, las garantías individuales de la población y salvaguardando al ciudadano no solamente de las amenazas sino de que el mismo Estado no se convirtiese a sí mismo en una amenaza latente para las libertades individuales.

### **1.3 El cambio de enfoque hacia la seguridad interior**

Para poder dar una aproximación a la idea de la Seguridad Interior, es importante identificar y reconocer los elementos que pueden ser considerados como internos o externos a una sociedad y a una nación, conceptos tan amplios al grado que dimensionar sus límites, lo que se encuentra incluido por voluntad o por inercia, así como todo lo que escapa de ellos nos resulta muy complicado. Muchos intentos han sido realizados por teóricos e investigadores, confeccionando paralelismos que permitan comparar el comportamiento de una sociedad para poder, a partir de sus acciones y reacciones, comprender lo que le conforma y lo que es externo a ella. Uno de ellos, relevante por el contexto histórico de comienzos de siglo XX, Andrés Molina Enríquez en *Los grandes problemas nacionales*, posiblemente con la misma necesidad de dar una explicación a los movimientos internos de una sociedad para la seguridad y cohesión, haría una revisión de las condiciones de las agrupaciones sociales, comparándolas a las reacciones de los organismos en un entorno:

En el proceso físico-químico de la vida, las fuerzas interiores que por efecto de la combustión vital se desarrollan en cada uno de los organismos, fuerzas que en conjunto llamó Haeckel (*Historia de la creación natural*), fuerza formatriz interna, tienen que luchar con las fuerzas exteriores o ambientes que se les oponen al paso y son: la gravedad, la presión atmosférica, el clima, etcétera; y la acción de las primeras y la resistencia de las segundas determinan en su equilibrio lo que pudiéramos llamar la arquitectura de los organismos. La necesidad de llegar a ese equilibrio, lleva a la fuerza formatriz interna a determinar formas diversas y a acomodar esas formas en el molde que le marcan las fuerzas exteriores, de modo que la igualdad de condiciones en que obra dicha fuerza formatriz interna conduce a obtener formas iguales orgánicas. (Molina Enriquez, 2016, pág. 63)

No obstante, un mismo tema puede ser un asunto de seguridad interior para dos países, cada uno abordando el tema desde su perspectiva; un ejemplo de ello podría ser el caso de la frontera entre México y Estados Unidos. Haciendo anotaciones puntuales, desde la perspectiva estadounidense, la frontera con México es una zona por donde pueden surgir amenazas a su seguridad interior, por el tráfico de inmigrantes mexicanos, el tráfico de drogas, riesgos sanitarios, crimen organizado y llega a ser categorizada como una posible puerta abierta al terrorismo. En palabras de Tom Ridge, primer director del *Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad Nacional), o simplemente DHS, se explican los objetivos del este departamento en la consecución de una *frontera del futuro*:

La frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con más eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas, y la destrucción o el despojo de recursos naturales. (Ridge, 2004, pág. 19)

Sin embargo, desde la postura de la seguridad interior mexicana, los efectos del mismo fenómeno serán muy distintos, pues si hay un flujo constante de migrantes y drogas que ingresan a los Estados Unidos por la frontera, en ciudades clave como Tijuana, existe el problema de la búsqueda de control de zonas por los grupos armados del narcotráfico, la concentración urbana en zonas fronterizas y la necesidad de un amplio despliegue de recursos



sobre la zona que garantice el bienestar de la sociedad, en materia de seguridad pública, educación, empleo, alimento, salud, servicios básicos, infraestructura, cultura, entre otras.

El hecho de que los puntos fronterizos sean asuntos concernientes a ambas naciones –y en un espectro más amplio podríamos considerar que sus efectos podrían tener reacciones que afecten aún a más países– implica que las acciones de un lado tengan repercusiones directas sobre el otro. En el momento en que el gobierno estadounidense realiza acciones de protección de la frontera con México a través del DHS, todo el flujo mencionado anteriormente se ve afectado.

Los migrantes que ya no encuentran continuidad para su ruta permanecerán en las ciudades fronterizas, sin documentación, ni bienes, ni recursos, lo que les dificulta mayormente la integración social, además de que solamente están de paso, pues la mayor parte permanece temporalmente hasta que vuelva a intentar cruzar la frontera. Ello conlleva a un aumento demográfico de población no-residente, sin vínculos familiares o laborales en la zona, lo que les lleva a sobrevivir de la mejor manera que les sea posible. Si sumamos a todo esto que el tráfico de drogas también se ve influido, la mercancía en tránsito quedará varada en dicha ciudad fronteriza, por lo que será comerciada en tal lugar, provocando problemas de salud, de criminalidad, de descontento social y, en resumen, se deprecia la calidad de vida de la ciudad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para el sexenio presidencial del ex Presidente Vicente Fox, la seguridad nacional fue definida de la siguiente forma:

[...] la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 68)

Cabe destacar que si bien el concepto de la seguridad nacional es repetido en algunas ocasiones en este Plan Nacional de Desarrollo, el concepto de seguridad interior no tiene ni una sola mención. En la definición es apreciable el predominio de elementos políticos en el entendimiento de la seguridad nacional, tanto en la vinculación intergubernamental como entre estados de la federación, y también algunos elementos sociales. Sin embargo, posteriormente se enfocan las acciones en materia de seguridad nacional en contra de la delincuencia organizada y narcotráfico, no mencionado explícitamente en la definición anterior, pero comprensible si ya se consideraba en ese entonces a la delincuencia organizada y el narcotráfico como una amenaza a la estabilidad e integridad del Estado y de sus instituciones.

La seguridad nacional 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. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 127)

Más adelante, de nuevo se integran elementos concernientes a la seguridad nacional no mencionados antes ni en sus metas ni en sus atributos, en donde se dibujan amenazas y debilidades, como potenciales amenazas.

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. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 128)

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se enumeran una lista de objetivos y estrategias de seguridad nacional a resumir a continuación:

## **1. INDEPENDENCIA Y SOBERANÍA**

*Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales*

### Estrategias

- a]. Preservar la soberanía de nuestro territorio. Realizar acciones preventivas mediante la vigilancia del espacio aéreo, de las fronteras, la masa continental, el mar territorial y las aguas interiores, con el fin de asegurar las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.
- b]. Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.
- c]. Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.
- d]. Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.
- e]. Impulsar el desarrollo marítimo nacional.
- f] . Ampliar profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.
- g]. Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.

## **2. SEGURIDAD NACIONAL**

*Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional*

### Estrategias

- a]. Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.
- b]. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.

- c]. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.
- d]. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.
- e] . Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

### **3. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

*Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática*

#### Estrategias

- a]. Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.
- b]. Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.
- c]. Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.
- d]. Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.
- e]. Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.
- f] . Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.
- g]. Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.
- h]. Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.

i]. Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

j]. Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

#### **4. RELACIONES ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y UN AUTÉNTICO FEDERALISMO**

*Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo*

##### Estrategias

- a]. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
- b]. Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.
- c]. Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.
- d]. Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.
- e ] Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.
- f]. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.
- g]. Impulsar el federalismo en materia económica.
- h]. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

#### **5. POBLACIÓN Y PROTECCIÓN CIVIL**

*Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.*

### Estrategias

- a]. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.
- b]. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.
- c]. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.

## **6. COMBATE A LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

*Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal*

### Estrategias

- a ]. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- b]. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- c]. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- d]. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- e]. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

## **7. SEGURIDAD PÚBLICA**

*Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.*

### Estrategias

- a ]. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- b]. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- c ]. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- d]. Restructurar integralmente el sistema penitenciario.
- e] . Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

## **8. PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

*Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos*

### Estrategias

- a]. Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.
  - b]. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.
  - c]. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.
  - d]. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.
- (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, págs. 131-151)

Por el contrario, si ahora analizamos el Plan Nacional de Desarrollo de 2007, del gobierno panista sucesor encabezado por el ex Presidente Felipe Calderón, se encontrarán algunas variaciones. En este nuevo escrito, aparece ya, aunque por única vez y en algo no relevante, la idea de la seguridad interior: “[...] las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007, pág. 59). El concepto de seguridad nacional sigue siendo el que engloba todas las estrategias de defensa exterior y seguridad interior, reforzando aún el uso de las fuerzas armadas para el apoyo a la seguridad interior.

En la división de los temas prioritarios, el primer eje que se trata en este documento es llamado “Estado de Derecho y seguridad”, del cual se desglosan tres subtemas: Estado de Derecho, Seguridad nacional y Seguridad pública; en ellos se enfocan rubros como el crimen organizado, la procuración de justicia, los derechos humanos, la defensa y soberanía, participación ciudadana, entre otros. Si bien no se puede negar que estos rubros son parte importante de la seguridad nacional, se dejan fuera otros temas vitales, la mayoría de los elementos de seguridad interior, que se encuentran distribuidos en otros temas, separados de la seguridad, como la economía, desarrollo regional, telecomunicaciones, sector hidráulico, salud, educación, sustentabilidad ambiental, cultura ambiental, democracia, política exterior, entre muchos otros.

Algunos autores han reconocido estas mismas claves en la organización del Plan Nacional de Desarrollo que estamos analizando, y han observado cómo esto ha tenido repercusiones en las estrategias de trabajo y contención.

Piñeyro propone que el concepto de seguridad nacional ha perdido su contenido integral y hoy tiene uno represivo y militarizado, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Felipe Calderón. El autor aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, sus errores tácticos y sus fracasos, y las repercusiones internas y externas que tales errores tienen en las FAM y la necesidad de una reforma militar. (Alvarado & Serrano, Seguridad nacional y seguridad interior, 2010, pág. 15)

En este Plan Nacional de Desarrollo puede observarse el enfoque hacia la importancia de las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad nacional y clave para la consecución de la Seguridad Interior, puesto que en el apartado de Seguridad Nacional, antes de encontrar cualquier definición sobre qué es y qué implica la seguridad nacional en México, se habla de la responsabilidad y el gran privilegio de las instituciones militares mexicanas por ser los garantes de la seguridad y la soberanía nacional, además de una exaltación de las Fuerzas Armadas como una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos, ganando su credibilidad debido a su intervención en la lucha contra el narcotráfico.

Posteriormente, se agrega un tercer elemento: en un apartado del documento, se explica la *Visión México 2030* como un objetivo de desarrollo a largo plazo que podrá ser alcanzado a partir de ciertos objetivos nacionales enlistados, de los cuales, el primero indica: “Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007, pág. 25)

Dentro de los objetivos y estrategias de seguridad nacional enlistados para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentran los siguientes:



### *1.8 Defensa de la soberanía y la integridad del territorio*

#### OBJETIVO 13

Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

ESTRATEGIA 13.1 Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

ESTRATEGIA 13.2 En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

### *1.9 Seguridad fronteriza*

#### OBJETIVO 14

Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

ESTRATEGIA 14.1 Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.

ESTRATEGIA 14.2 Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

### *1.10 Cooperación internacional*

#### OBJETIVO 15

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

ESTRATEGIA 15.1 Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

ESTRATEGIA 15.2 Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.

ESTRATEGIA 15.3 Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

ESTRATEGIA 15.4 Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

ESTRATEGIA 15.5 Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

ESTRATEGIA 15.6 Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.

ESTRATEGIA 15.7 Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007, págs. 67-72)

Ante uno de los retos más importantes para el sexenio de Felipe Calderón, se reconoce el valor de la cooperación internacional y el apego a los tratados internacionales firmados por México, lo cual implicaría por añadidura que se estaría respetando el marco de seguridad en el que el componente humano juega un papel clave. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 no hace específicamente un énfasis humano en el rol de la seguridad nacional, así como los modelos internacionales de seguridad comenzaban ya a tomar esa ruta.

Posteriormente, en abril de 2009, se presentó a la Cámara de Senadores un Proyecto de Dictamen que reforma la Ley de Seguridad Nacional de 2005, en el cual se plantea una reforma a la definición de la seguridad nacional, así como particularizar la noción de la seguridad interior, diferenciándola de la defensa exterior. Dice el proyecto:

IV. Seguridad Interior: La condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno;

V. Defensa Exterior: Las acciones de legítima de defensa que el Estado mexicano realiza a través de su Fuerza Armada permanente, para salvaguardar la integridad territorial, independencia y soberanía nacionales, respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales (Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, 2009)

La tarea de la definición y delimitación de la seguridad interior ha sido una larga travesía tanto en el aspecto jurídico como en el político para los gobiernos mexicanos. Desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del año 1824, en las atribuciones del poder ejecutivo, concretamente en el artículo 16, apartado VI, se establece que éste podrá “Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la nación” (Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824). A partir de ese momento, en las constituciones de 1836, 1857 y 1917 se presentaron hasta su ratificación en febrero de 2014, el Presidente de la República como cabeza del Poder Ejecutivo de la nación, tiene la obligación de:

VI. 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 (Const., 2020, p. 88)

Aunque el concepto de seguridad nacional es jerárquicamente superior al de seguridad interior, ya que ésta última es una de las partes de la seguridad nacional, cabe destacar que aunque no se haya tenido una definición marcada como la actual, la seguridad interior ha sido comprendida por los gobiernos mexicanos, como todas aquellas funciones del Estado que estaban enfocadas al desarrollo, ajenas a su vez de las acciones militares. Durante el siglo XIX, en los primeros años de una república independiente, la falta de un buen desarrollo de seguridad interior fue lo que llevó a la nación a ese grado de inestabilidad política, social y económica.

La seguridad interior, apela en nuestra dilatada historia, a la falta de cohesión y reconocimiento de las leyes y reglas que hicieron de la mayor parte del siglo XIX, una secuencia casi trágica de errores, abusos, guerras internas e invasiones. (Oliva Posada, 2013, pág. 59)

No obstante, en la actualidad, las Fuerzas Armadas mexicanas juegan un papel importante en la seguridad nacional integral, es decir, tanto en la seguridad interior como en la defensa exterior. Las Leyes Orgánicas tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional como de la Secretaría de Marina-Armada de México, reconocen en su primer artículo la garantía de la seguridad interior.

Ahora que hemos delimitado los alcances de la seguridad interior con respecto a la seguridad nacional, será también necesario realizar la delimitación conceptual ante las funciones de la seguridad pública. En este caso, ambos rubros se encargan de garantizar directamente el bienestar y la tranquilidad de la sociedad, lo que podría orillar a confusiones sobre el alcance de cada una, especialmente cuando los problemas de las últimas décadas en México, en gran medida aquellos derivados del narcotráfico y el crimen organizado, comenzaron a ser considerados prioridades de seguridad interior. Era natural que se considerara a los problemas de crimen como un asunto de seguridad pública, pues históricamente así había sido teorizado; el problema en esta nueva situación se presentó cuando dejó de ser un asunto meramente de venta de sustancias ilícitas, sino que el crimen organizado comenzó a actuar de tal manera que se impedía el desarrollo social en los municipios más afectados, haciéndose de tal poder económico, armamentístico y político (mediante la corrupción) y controlando puntos estratégicos de desarrollo como vialidades terrestres, áreas de cultivo, al grado que atentaba incluso contra la supervivencia del primer orden de gobierno. Es a partir de esto que el crimen organizado y el narcotráfico devienen en un tópico de seguridad interior, en el que las fuerzas de seguridad pública, fuerzas armadas y la marina, intervienen y se coordinan con los sistemas de inteligencia federales para poder contrarrestar este problema, que ha sido el gran obstáculo del gobierno mexicano, especialmente desde el inicio del siglo XXI.

[...] la aparición de nuevos actores que representan nuevos riesgos y amenazas para los países; entonces, si en el presente las fronteras entre la seguridad exterior, la seguridad interior y la seguridad pública ya no son del todo claras, esto se debe a que existe una “nueva dinámica del entorno global y [del] cambio cualitativo de los

conflictos que de interestatales han pasado a ser esencialmente conflictos internos”.

(Bárcena Coqui, 2004, pág. 24)

Otra forma para reconocer la seguridad interior es a través de sus dos objetivos generales. El primero de ellos es la búsqueda de estabilidad, entendida ésta como el “conjunto de condiciones contextuales internas y externas que permitan llevar a cabo libre y eficientemente las actividades del Estado y de sus ciudadanos, para promover el desarrollo y el bienestar nacional” (Sarmiento, y otros, 2013, pág. 5); en una definición de esta magnitud, se podrá interpretar que la búsqueda de estabilidad no es solamente *una* de las funciones del Estado, sino que es *la* función por excelencia de todo Estado. Una tarea tan vasta necesariamente debe ser enfocada desde la mayor cantidad de perspectivas que abarquen un rubro de la vida del Estado y de sus componentes en desarrollo.

Por ejemplo, una amenaza a la defensa exterior, si se convirtiese en una realidad, afectaría de gran manera a la seguridad interior, pues sería una severa desestabilidad. No obstante, las amenazas que corresponden a la seguridad interior, más allá de ser aquellas que la afectan directamente, también son aquellas de las cuales las instancias de seguridad interior pueden hacerse cargo para evitar su deterioro, revertirlo si es que existe, y plantear una estrategia que aleje tales amenazas; en pocas palabras, las amenazas a la seguridad interior deberían poder ser vacunadas por la misma seguridad interior; de no ser posible, se trataría de una amenaza a la seguridad nacional, un peligro para la estabilidad del Estado y un detonante nacional contra la soberanía.

Cuando se concibe el concepto de seguridad interior, se le plantea como todo esfuerzo nacional posible para salvaguardar los componentes del Estado y garantizar la estabilidad y el desarrollo. Estos componentes internos son lo que define a una nación, en donde reside su soberanía, y el núcleo de su identidad. Es natural que sea lo máspreciado para el Estado, y que su protección sea un interés general de las políticas estatales. La problemática de seguridad interior que ha desestabilizado en las últimas décadas la seguridad pública y la tranquilidad de los mexicanos, ha provocado que los esfuerzos nacionales enfoquen cada vez con más fuerza hacia la seguridad interior. “Los militares han sido capaces de cambiar la definición y forma de sus objetivos, de la seguridad nacional hacia la seguridad interior, al transformar sus antiguas tareas de defensa por las nuevas “amenazas” internas.” (Alvarado & Zaverucha, 2010, pág. 230)

[...] la auténtica seguridad de los Estados supone la satisfacción de los pueblos. Requiere el fortalecimiento de las instituciones políticas, la vigencia o el resurgimiento de la democracia, la promoción de un régimen de justicia social y el respeto a los derechos humanos. (Sepúlveda Amor, 1984)

Dentro de la seguridad interior encontramos algunos elementos vitales para el Estado y que determinan el flujo de la sociedad, es decir, mientras mayor calidad tengan estos elementos de seguridad interior, mientras más fuertes y seguros tengan sus fundamentos, surgirán naturalmente las oportunidades de desarrollo y crecimiento nacional.

A partir de los objetivos de la seguridad nacional decretados en la Ley de Seguridad Nacional, el Dr. Mario Vignettes (2013) hace una abstracción, reduciéndolos a tres intereses nacionales primordiales: la Unidad Nacional, la Gobernabilidad Democrática y la Sustentabilidad

“Las amenazas (peligros ya presentes) y riesgos (peligros potenciales) a la seguridad nacional no sólo provienen de los llamados temas duros de la seguridad nacional o de las amenazas del exterior, sino también del entorno económico, social y político, e incluso de factores como el medio ambiente. Fenómenos como las tendencias demográficas, las corrientes migratorias, la cohesión y las desigualdades sociales, la economía informal, el rezago respecto de la sociedad del conocimiento, el calentamiento global, son también parte de esta agenda de seguridad nacional.” (CISEN, 2009, págs. 12-13)

Continuando con la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, el correspondiente al mandato presidencial de Enrique Peña Nieto muestra aspectos a destacar en cuanto a seguridad se trata. Dentro de su contenido, nuevamente se da el reconocimiento a las Fuerzas Armadas en su labor de coadyuvar a la seguridad interior del país, además de hacer mención de la importancia de un marco jurídico que les permita actuar de acuerdo a sus necesidades reales. Ésta última necesidad encontraría respuesta en la ahora derogada Ley de Seguridad Interior de 2017.

El mencionado Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 hace mención desde su inicio del papel de la seguridad nacional como un derecho de los ciudadanos y, por ende, el diseño de su política ha de girar en torno a éste mismo.

El diseño de la política de la Seguridad Nacional responde a su identificación como una función esencial del Estado y como un derecho fundamental de los ciudadanos. Asimismo, engloba y potencia los principios que definen al Estado Mexicano como país soberano e independiente que asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que, desde sus aspiraciones y objetivos, define los términos de cooperación en la materia. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 14)

Por supuesto, este párrafo no deja detrás la idea del rol de la seguridad nacional para la soberanía e independencia del país, es decir, la base inicial histórica de la seguridad nacional. Sin embargo, logra asimilar lo anterior junto con el papel del ciudadano y su derecho a la seguridad, a la vez que lo transporta al terreno de los acuerdos internacionales en los que México participa. Si bien no especifica si se refiere a tratados de asistencia militar o a los tratados en materia de derechos, en esta nueva etapa internacional de la seguridad ambos aspectos tienen lugar para asegurar una seguridad nacional apta para las necesidades del siglo XXI.

No obstante, el elemento que nos interesa en el presente estudio finalmente hace su aparición en este Plan Nacional de Desarrollo; será del interés del Estado Mexicano proteger su elemento humano como parte de una política integral de seguridad nacional que le permita impulsar los intereses estratégicos nacionales. ¿Cómo reducir los efectos negativos y revertir todo aquello que vulnere a la población mexicana? Esto será el gran reto de este periodo del gobierno de Peña Nieto en cuanto al tema de asegurar una seguridad nacional integral.

Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa [...] Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y

atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 14)

Ante el rol que asumen las Fuerzas Armadas en la labor de la seguridad nacional, el PND 2013-2018 indica que “un marco jurídico debe mejorarse para atender la realidad operativa” y que sus acciones “deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos” (pág. 15) considerando la acción conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno para poder afrontar mejor las amenazas que enfrenta el país.

Además de enfatizar la importancia de un marco jurídico que responda a las necesidades de su momento, el PND 2013-2018 establece un plan de acción titulado *México en Paz* en el que se busca fortalecer la gobernabilidad en el ámbito democrático, de forma que haya una cooperación entre ciudadanía y gobierno hacia el desarrollo de una seguridad interior. Para lograrlo, conjunta la colaboración entre poderes, lograr la eficacia y transparencia en el Sistema de Justicia Penal, mejorar las condiciones de seguridad pública a través de la prevención de la violencia, contención del delito, garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, erradicar la discriminación y la prevención y gestión de riesgos ante desastres de origen natural o humano (págs. 20-21). De igual forma, promover la difusión de una Cultura de Seguridad Nacional sería una de las líneas de acción que se tomarían para este propósito (pág. 60)

El plan de México en Paz aparece como una propuesta y respuesta a las condiciones de inseguridad y vulnerabilidad social y democrática que presentaba el país al inicio del periodo de gobierno de 2012 a 2018. El enfoque presentado se mostraba mucho más cercano a aquel enfoque dado por los organismos internacionales en la transición del modo de seguridad nacional del siglo XX a la nueva seguridad nacional integral del siglo XXI. Para ello, buscaría impulsar la participación en mecanismos e iniciativas de seguridad nacional e internacional en foros regionales y globales (pág. 60). La transición del enfoque del blindaje militar hacia la protección del elemento humano era más notoria y apuntaba a un desarrollo de la praxis de la seguridad nacional en México.



La transición de poder en 2018 tras el triunfo de Morena en las elecciones presidenciales mostraría un cambio de rumbo en la forma de concebir y aplicar las políticas de seguridad nacional en México, mismo que se puede observar en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

A pesar de tratarse de un documento oficial del gobierno federal, desde el principio del texto se toma una postura de polarización en la que se justifica la actitud reformativa de este plan de desarrollo, en contraposición a los “gobiernos neoliberales” anteriores, en los que según se plantea en el documento, reinaba la desigualdad, la corrupción, la mala gestión y al abuso en contra del pueblo.

En cuestión de seguridad, no fue la excepción pues también se presenta como un replanteamiento general, viendo las acciones de los gobiernos pasados como catastróficas.

El Ejecutivo federal ha emprendido un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado “populismo penal”, consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Actualmente, el país padece aún las consecuencias de esa política equivocada. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pág. 21)

Dentro del planteado cambio de paradigma, el gobierno de López Obrador plantea una política anti violencia que pretenda fortalecer a la sociedad en lugar de generar situaciones que la vulneren.

Con la convicción de que la violencia engendra más violencia, y tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral

que ataque las raíces mismas de descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pág. 21)

Por lo visto, la perspectiva de seguridad interior vuelve a dar preponderancia a la seguridad pública; sin embargo, lejos de limitarla a acciones delictivas, se observa un enfoque que integra elementos de la seguridad interior para fortalecer la seguridad pública como estrategias a mediano y largo plazo. Para llevarlas a cabo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se plantean doce objetivos para implementar una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, págs. 22-30)

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
3. Pleno respeto a los derechos humanos.
4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad.
5. Reformular el combate a las drogas.
6. Emprender la construcción de la paz.
7. Recuperación y dignificación de las cárceles.
8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz.
9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas.
10. Establecer la Guardia Nacional.
11. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales.
12. Estrategias específicas
  - a. Nuevo Modelo Policial
  - b. Prevención del Delito
  - c. Desarrollo Alternativo
  - d. Prevención Especial de la Violencia y el Delito

Si revisamos los títulos de los doce objetivos planteados, podríamos encontrar similitudes con las estrategias que se implementan en materia de seguridad humana, articulando la paz, los derechos humanos, satisfaciendo necesidades como el empleo, la educación, salud, bienestar, fomentando la prevención del delito, entre otras.

No obstante, *a priori* pareciera que estos objetivos mantienen una visión parcial de las condiciones que enfrenta el país. Por ejemplo, en el objetivo 5 en el que se busca reformular el combate a las drogas, el documento explica la ineficacia de la estrategia prohibicionista, puesto que no muestra resultados en materia de salud pública y no refleja una disminución al consumo, incluso criminalizando al consumidor y reduciendo sus probabilidades de reinserción social. Por lo tanto, la estrategia planteada consta en “[...] que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen [...]” (pág. 24)

En este tenor, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública está considerando el rubro del combate a las drogas como un tema de consumo y de salud, a la vez que subestima o evade mayormente el verdadero problema de fondo: los grupos de crimen organizado que orquestan toda la producción y distribución, al tiempo que complementan sus actividades delictivas con muchas otras variantes que consisten en fuertes amenazas a la seguridad nacional. ¿Cuál va a ser la estrategia que se propone para estos grupos criminales?

En el punto siguiente, el objetivo 6 se titula Emprender la construcción de la paz. En él, se plantea un panorama de resolución de conflictos a través de una transición de los modelos de justicia y la implementación de una cultura de la paz.

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de los acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. [...] El gobierno federal invitará en todas estas acciones a representaciones de la CNDH y a observadores designados por la Organización de las Naciones Unidas. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, págs. 24-25)

Si bien se puede observar la intención de buscar una transición del modelo de seguridad hacia una política que se aleje de la represión y que se acerque a la reparación y construcción de un ambiente social sano teniendo como base los derechos humanos, no deja de ser preocupante la primera aseveración de la cita: «la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares». Es un punto a considerar para revisiones en subsecuentes trabajos de investigación, cómo en un Plan Nacional de Desarrollo, documento que por excelencia plantea los objetivos, alcances e intereses de un nuevo gobierno federal, se considere desde el principio que existe una estrategia fallida de combatir al crimen organizado, más allá de las acusaciones al principio del documento contra las estrategias de los “gobiernos neoliberales” del pasado que, supuestamente, llevaron al país a estar sumido en una situación de caos, corrupción e ingobernabilidad.

Finalmente, en los puntos 9 y 10 de la lista de objetivos se plantea la reorganización de las fuerzas armadas y de seguridad. En primer lugar, se rescata el valor de las Fuerzas Armadas para poder recuperar su vínculo de confianza con la sociedad. “[...] Los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.” (págs. 26-27)

Dentro de las atribuciones de las Fuerzas Armadas se reitera su tarea constitucional en la preservación de la seguridad de la nación, la defensa de la soberanía y el apoyo a la población en casos de desastre. Sin embargo, en el punto 10 se propone uno de los elementos más señalados de la estrategia de seguridad del nuevo gobierno: la formación de una Guardia Nacional.

Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate al delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos. [...] Será una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia. [...] en su despliegue regional no

sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal [...] (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, págs. 27-28)

La incorporación de esta nueva corporación de seguridad propone nuevos retos y alternativas en el acercamiento a las nuevas estrategias de seguridad, aunque queda un poco vago su campo de acción pues no se alcanza a delimitar si éste consistirá en la seguridad pública o seguridad interior y nacional. Su estructura civil y castrense al mismo tiempo puede traer beneficios o complicaciones, dependiendo de qué tan bien llevada sea su articulación con las Fuerzas Armadas y su aproximación con la ciudadanía.

El análisis de la Guardia Nacional bien podría requerir una investigación totalmente nueva, por lo que no profundizaremos en esta ocasión sobre sus alcances; simplemente es menester mencionar que en el ámbito del camino recorrido por estos gobiernos hacia la seguridad humana se han presentado diversas estrategias que, en ocasiones, se han contrapuesto unas a las otras, siendo el caso más evidente el planteado en el más reciente Plan Nacional de Desarrollo, desafiando tanto estratégica como políticamente las acciones de los gobiernos anteriores. No se le puede restar crédito a la búsqueda de un replanteamiento de la estrategia de seguridad ante la situación actual del país y las constantes amenazas a su seguridad. Sin embargo, a poco más de dos años del arranque de esta nueva estrategia quizás no hayamos concluido aún las primeras fases como para poder aseverar si dicha estrategia ha dado los resultados esperados.

Sin embargo, ¿cómo llegamos hasta aquí? En 1987, en la última fase de la Guerra Fría y con la reciente reestructuración soviética de la *Perestroika*, la Dra. Gro Harlem Brundtland, ex primer ministro de Noruega, encabeza la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, como parte de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y coordina el “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, mejor conocido como “Nuestro Futuro Común”, bautizado también como “Informe Brundtland” en honor a la coordinadora. En este informe, se exponen las primeras ideas sobre la importancia de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente como parte de una estrategia global de seguridad nacional para los países de todo el mundo. El contexto de la Guerra Fría supone un

panorama en el que las potencias aún recaudan más dinero para la movilización y la carrera armamentística, a pesar de las reducciones pactadas entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que lo que se presupuesta para protección del medio ambiente y el manejo eficiente de recursos. Una de sus premisas dentro del informe muestra lo siguiente, a manera de exhortación:

Los gobiernos y los organismos internacionales en el empeño por lograr la seguridad deberían evaluar la eficacia en función de los costos del dinero gastado en armamentos, comparándolo con el que se emplea para reducir la pobreza o restaurar un medio ambiente destruido (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987, pág. 34)

El gobierno mexicano ha tenido conocimiento de la importancia estratégica de los recursos naturales de México como base del desarrollo, especialmente conforme se notaba la tendencia industrial de crecimiento y mayor demanda de recursos, lo que ponía en riesgo la existencia de éstos para un futuro. Por ejemplo, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1982*, el ex presidente José López Portillo destaca este tema como uno de los objetivos nacionales para los siguientes años.

[...] la protección de las instalaciones estratégicas y de los recursos naturales ha adquirido enorme relevancia en la medida en que México ha podido construir un amplio sistema de irrigación, una gran capacidad productora de energía eléctrica y de explotación de recursos petrolíferos, y en virtud de que se han integrado cada vez más las distintas regiones y sectores de la producción. [...] la modernización de las fuerzas armadas es parte de la modernización democrática de la Nación. (Plan Global de Desarrollo 1980-1982, 1980)

En los primeros meses del mandato presidencial de Miguel de la Madrid, quien sucede a José López Portillo, se toman medidas importantes en materia de seguridad de recursos naturales. En marzo y abril de 1983, se liquidaron diez corporaciones de policías federales: la policía forestal, la policía de pesca, entre otras (CISEN, 2009), las cuales desaparecen porque la misma estructura legal ya no las contemplaba, además de la información que se tenía de que en lugar de prevenir los delitos ambientales, eran cómplices que “[...] se dedicaban a vender su deber: la forestal, a permitir a los taladores; la de pesca, a permitir la captura de especies

reservadas, etc.” (CISEN, 2009, pág. 25). Estas acciones fueron parte de un preludio de reformas institucionales que conducirían, entre otros eventos, a la creación de CISEN en 1989 (con cuatro años previos que llevó el experimento institucional de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional) por lo que debería contar con elementos de la propia experiencia de sus funcionarios que le permita tener en mente aquellas amenazas a los recursos que afectan a la nación, teniendo esta visión desde los primeros meses de la formación del Centro.

La crisis del medio ambiente, cada vez más profunda y más amplia, presenta una amenaza contra la seguridad nacional -y aun contra la supervivencia-, amenaza que puede ser mayor que la que plantean vecinos bien armados y mal dispuestos y alianzas poco amistosas. En varias partes de América Latina, Asia y el Oriente Medio, el deterioro del medio ambiente ya se está convirtiendo en una fuente de inquietud política y de tensión internacional. La reciente destrucción de buena parte de la producción agrícola de África tuvo consecuencias más graves que las que hubiera causado la política de tierra arrasada de un ejército invasor. Y sin embargo la mayoría de los gobiernos afectados siguen gastando mucho más dinero para proteger a sus pueblos contra la invasión de ejércitos que contra la invasión del desierto. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987, pág. 22)

Si bien la tala desmedida es un asunto de seguridad interior, en medida que puede emplearse la imposición de la norma y las fuerzas de la seguridad pública para su control y patrullaje, hay algunos riesgos de seguridad interior que tienen una forma más complicada de control provocado por la lejanía con el elemento causante; uno de los ejemplos más determinantes de esto es el cambio climático.

[...] el cambio climático afecta el bienestar global de los habitantes, en dos sentidos: el primero, en la carencia de recursos necesarios para la reproducción de la sociedad; segundo, en la limitación del aprovechamiento de los servicios derivados de los recursos naturales. [...] Para el caso en específico de México, el cambio climático es una gran amenaza y sus secuelas son observables día a día en diferentes regiones. Como ejemplo, el sureste de la República suele padecer lluvias atípicas [...] y dejan sin hogar ni medios productivos a cientos de personas año con año. En contraste, el norte de México padece serias sequías que, además

del daño físico a los habitantes, terminan con buena parte de la producción agropecuaria. (Gómez Fernández, 2013, pág. 167)

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 del ex Presidente Felipe Calderón se planteó el tema del desarrollo sustentable como parte de las estrategias de desarrollo, al grado de que en 2012 se decretó la Ley General de Cambio Climático, misma que incluía entre sus soluciones al tema del cambio climático el desarrollo de una Estrategia Nacional de Cambio Climático, del que deriva el Programa Especial del Cambio Climático, mismo que buscaba mitigar los efectos del cambio climático sin comprometer el desarrollo económico o social.

En un ámbito más local, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático ejecuta un programa de seguridad de recursos y seguridad alimentaria denominado Plan de Acción Climática Municipal; algunos municipios suelen estar en zonas más afectadas por los cambios climáticos, por lo que las acciones de este Plan podrían enfocarse a problemas concretos en espacios concretos, y aún así ser una ayuda de seguridad nacional.

Dentro de los elementos de seguridad interior se encuentra también el aspecto social, pasando por un amplio espectro de funciones vitales para el desarrollo social.

La solución de problemas en el ámbito de la seguridad nacional debe entenderse como una situación excepcional y no como una forma de intervención. Incluir un problema en la estrategia de seguridad nacional de un país genera costos para la sociedad, porque implica que el estado disponga de recursos y esfuerzos extraordinarios que podrían estar disponibles en otras áreas importantes para el país. (Salazar, 2002, pág. 74)

La ex asesora política en la Casa Blanca y especialista en seguridad nacional, Ana María Salazar (2002), propone un matiz de acciones posibles en las que la ciudadanía puede participar en los asuntos tanto de seguridad pública como de seguridad nacional, según los siguientes modelos de participación ciudadana:

1. *Cooperación entre los poderes y el ciudadano*

Este primer modelo busca la forma de cooperación entre los tres poderes estatales y los representantes de la sociedad, mediante el compartido de información y la cooperación que permita la acción conjunta, el aumento de la credibilidad a los programas del gobierno y



la legitimidad de las acciones estatales en materia de seguridad. El aumento de cooperación influye en un aumento de confianza en las instituciones, lo que las fortalece, tanto en firmeza organizacional como en la efectividad de sus programas. Esto permite desarrollar estrategias preventivas de seguridad, eliminando las amenazas antes de que se desenvuelvan en un problema de mayor escala. Un ejemplo de este modelo ha sido la creación del Consejo de Participación Ciudadana en 2002 por la Procuraduría General de la República, donde representantes de distintos sectores de la sociedad evaluaban el desempeño de la PGR; el Consejo fue eliminado de la estructura de la PGR en 2013.

## *2. Organizaciones independientes*

El segundo modelo consiste en el desempeño de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que se encargan de cuestionar las prioridades del Estado, su manejo de las situaciones y las estrategias utilizadas. Estas organizaciones son producto de una sociedad descontenta con las acciones estatales. Buscan transparencia, representatividad, democratización de la justicia y educación para la participación ciudadana, mediante el uso de presión, de manera que generen cambios en la estrategia del Estado. Igualmente, se encargan de la compilación de información estadística fidedigna (al ser la misma organización quien se encarga de la encuesta y los resultados), y la publicación de los resultados a la población en general. Este modelo tiene de particular que presenta cierto grado de desconfianza de las ONG hacia el Estado, por lo que las primeras se encuentran en una situación de constante cuestionamiento, análisis y crítica a los procedimientos y resultados de las acciones estatales.

## *3. Organizaciones que reemplazan las funciones gubernamentales*

En una democracia, este modelo es poco recomendado, ya que se puede interpretar como una debilidad del Estado. Se trata de la organización de la sociedad en formas que busquen reemplazar las funciones que el Estado no ha logrado satisfacer, desde una empresa de seguridad privada hasta un grupo de ciudadanos armados como patrulla ciudadana, que rechaza la autoridad estatal y deviene, por tanto, un riesgo a la seguridad nacional. Generan un clima de violencia e inestabilidad que vulnera la legitimidad del Estado.

El modelo ideal a seguir en un sistema democrático es el primero, pues faculta al Estado de todas las posibilidades de acción social, que puede emplear a su favor como un recurso social.

Asimismo, distintas organizaciones cumplen funciones de actores que influyen en asuntos de seguridad, directa o indirectamente, como son las ONG, los centros académicos, el sector privado, los sindicatos, los grupos de cabildeo e incluso la iglesia. Todos ellos tienen métodos de acción que los caracterizan y diferencian del resto, pero no por ello se puede asegurar que un grupo tenga más influencia que otro, ya que eso depende del contexto histórico y geográfico que se trate.

Si en la seguridad interior está la clave para la resolución de los problemas internos nacionales, su delimitación, potenciación y desarrollo en cuestiones intelectuales e instrumentales permitirá eliminar las amenazas a la seguridad interior desde su raíz con mayor eficacia, garantizando su objetivo principal de asegurar el bienestar de la sociedad mexicana.

Podríamos decir que la estrategia de seguridad es como un “seguro” para la sociedad, un seguro que establece el procedimiento a seguir en caso de un desastre (natural o de otra índole), que busca detener conflictos, erosiones del medio ambiente o detener al crimen organizado antes de que se apodere de la clase política. (Salazar, 2002, pág. 75)

## **CAPÍTULO 2. Seguridad humana: Comparativa de enfoques**

Ante el panorama de un mundo globalizado como puerta de entrada al siglo XXI, la seguridad interior fue ganando peso tanto en el entorno académico como eje de estudio, a la vez que en el entorno político como eje de acción. Ello permitió que surgiera a plena luz un aspecto de la seguridad interior que iba muy acorde a la búsqueda de democratización: la **seguridad humana**.

Una muestra de ello se presenta en el año de 1994, en el que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica el Informe sobre el Desarrollo Humano donde dedica todo su segundo capítulo a las “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”. Un punto que se recalca en este documento es la idea de que la seguridad humana debe llevarse a cabo a través del desarrollo y no de las armas.

En términos más generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales –ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social– salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos. (PNUD, 1994, pág. 1)

De acuerdo a lo anterior, las metas propuestas por la comunidad internacional en un ambiente de paz estarán vinculadas al enfoque estatal de desarrollo a través de la seguridad y protección de las garantías del más elemental componente de la sociedad: el ser humano.

Sin embargo, esto no se trata solamente de un enfoque de análisis con miras utópicas en el sentido de que ya alcanzamos una paz internacional y sólo nos queda resolver los conflictos internos sociales, económicos, laborales y ambientales. Considerar esa premisa nos haría caer en un argumento ciertamente falaz. En realidad, esta reconfiguración del análisis de la seguridad nacional hacia la seguridad humana responde también a una reconfiguración de las amenazas reconstituidas o nuevas, proyectadas hacia el panorama del siglo XXI.

Las amenazas a la seguridad humana no sólo se producen meramente a escala personal, o local, o nacional. Están asumiendo magnitud mundial: los estupefacientes, el SIDA, el terrorismo, la contaminación, la proliferación nuclear. La pobreza mundial y los problemas del medio ambiente no respetan las fronteras nacionales. Sus macabras consecuencias llegan a todos los rincones del mundo. (PNUD, 1994, pág. 3)

La mencionada reconfiguración de amenazas a la seguridad para el siglo XXI ha sido abordada desde distintos puntos de vista, ya sea tanto por la línea de estudio que se esté manejando, por las condiciones geopolíticas del grupo de investigación, autor o academia, tanto que en las dos décadas que van de este siglo el concepto de la seguridad humana sea una idea aún en construcción.

Este panorama cambiante, aunado al concepto en ciernes de la seguridad humana desde el estudio político, es el objetivo de estudio del presente capítulo de esta investigación. Se buscará hacer un análisis comparativo del concepto de la seguridad humana tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En medida de la información disponible, debido a la relativamente reciente acuñación del concepto a estudiar, haremos una comparación diacrónica que nos permita observar sus mutaciones y adaptaciones a través del tiempo para poder finalmente interpretar la información y conocer la trayectoria del término y cómo es afectado por los diferentes enfoques a observar.

## **2.1 Según organismos internacionales**

Debido a su importancia global, revisaremos en primer lugar el concepto de seguridad humana de acuerdo a la visión de la Organización de las Naciones Unidas, en el entendido de que es la raíz principal de otras comisiones, programas, fondos, y organizaciones menores que podrían tener definiciones más específicas sobre la seguridad humana de acuerdo a su ámbito de trabajo.

En la resolución 66/290 de la Asamblea General (2012), aprobada en septiembre de 2012, se conviene que el concepto de la seguridad humana consiste en:

a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano; (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012, pág. 1)

Revisemos punto por punto. En el apartado a) se comienza por definir a la seguridad humana como un *derecho de las personas*, por lo que podemos inferir que en su papel normativo internacional, la ONU está determinando que antes que un programa de acción, antes que un mero concepto o una estrategia, la seguridad humana es entendida como un derecho y, por lo tanto, será obligación de los organismos de justicia nacionales o internacionales el hacer valer ese derecho. De acuerdo a la naturaleza de la ONU, podemos considerar que al mencionar un *derecho de las personas* se le está atribuyendo una idea de universalidad, misma que se refuerza con la frase dentro de este mismo apartado donde menciona *todas las personas, en particular las vulnerables*.

Tras adjudicarle la universalidad al concepto, la resolución en cuestión considera cuatro conceptos clave: libertad, dignidad, pobreza, desesperación. El primer concepto aparece comúnmente como garantía en los códigos legales de las naciones democráticas; el tercero, es uno de los retos a enfrentar para la ONU tanto a nivel nacional como internacional principalmente desde los campos de la economía y la sustentabilidad. Sin embargo, ¿en dónde entra la capacidad de los Estados en garantizar la *dignidad* de las personas y evitar la *desesperación*? La aparición de conceptos que apelan más a la moral y el bienestar socioemocional de la población parece que deja un margen abierto a la interpretación. Sin embargo, también es prudente recordar que el origen mismo de la palabra *seguridad* nos puede dar luz sobre este acercamiento a dichos conceptos, ya que la palabra seguridad “[...] proviene del latín *securitas/securus*, que a su vez deriva de *sine cura*, que significa sin *cura*, sin preocupaciones, sin problemas, en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problemas, libre de amenazas.” (Bárcena Coqui, 2004, pág. 17)

En el siguiente apartado de la resolución se observa lo siguiente.

b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la

protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;  
(Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012, pág. 2)

En este segundo apartado se enfatiza la cualidad esencial de la seguridad humana que es su enfoque hacia las personas. Aunado a esto, se indica que la seguridad humana *exige respuestas centradas en las personas, adaptadas a cada contexto*, lo cual al igual que en el punto anterior presenta un gran reto para los Estados que busquen garantizar la seguridad humana de su población. Delimitar el campo de acción y adaptarlo *a cada contexto* implicará que las estrategias de seguridad humana internacionales, regionales y nacionales tendrán que ir de la mano con las administraciones locales para asegurar su funcionalidad y adaptabilidad.

El siguiente punto de la resolución indica lo siguiente:

c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

En este punto se entiende que la seguridad humana proviene del campo de la seguridad interior, pues para asegurar sus objetivos precisa de la garantía de los *derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*. Si bien los primeros puntos de la resolución abarcaban conceptos más abiertos, ahora se marca la línea de derechos a garantizar para operar la seguridad humana.

Los siguientes dos puntos de la resolución se revisarán juntos.

d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;

e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;

El concepto de la seguridad humana de acuerdo a las Naciones Unidas comienza a tomar más forma a partir de estos apartados. En primer lugar, si bien podemos considerar que la seguridad humana parte de la seguridad interior, es menester hacer la distinción de que la seguridad humana no implica *el uso de la fuerza ni medidas coercitivas*, puesto que los

objetivos de la seguridad humana se centran en garantizar los derechos mencionados en el apartado c) de la resolución en cuestión. Si bien el éxito de la seguridad pública y de la defensa de la soberanía nacional es responsabilidad de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, respectivamente, se advierte que no se puede considerar a éstas como garantes de la seguridad humana. Para la seguridad nacional sí tienen un rol fundamental, aunque para la rama de la seguridad humana ya no tienen una injerencia directa. Sin embargo, tampoco podemos dejar de reconocer que la acción de los Estados implica una organización en donde todas las partes cumplen un papel necesario y que sin ellas, el aparato estatal dejaría de funcionar correctamente. Por lo tanto, el hecho de que las fuerzas de seguridad pública y las fuerzas armadas garanticen la vida y continuidad del Estado a su vez están garantizando que las estrategias de éste sean exitosas, incluyendo todo lo relacionado a la seguridad humana.

Si bien la resolución 66/290 de la Asamblea General logra definir el concepto de la seguridad humana, al inicio de este capítulo se hizo mención de otro documento donde las Naciones Unidas abordaron el tema de la seguridad humana: el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del PNUD, en el cual se consideran cuatro características esenciales de la seguridad humana (PNUD, 1994):

1. La seguridad humana como preocupación *universal*. Es decir, es algo que concierne a todos los países sin importar su riqueza, puesto que las amenazas contra la seguridad humana son comunes a toda la gente.
2. La seguridad humana tiene componentes *interdependientes*. Algo que afecta a la población es probable que impacte en todos los países. Las amenazas a la seguridad humana no están aisladas ni confinadas dentro de las fronteras de un país.
3. Es más fácil intervenir en temas de seguridad humana a través de la *prevención temprana* que apostar a la intervención posterior.
4. La seguridad humana *se centra en el humano*. La meta de la seguridad humana depende del bienestar de las personas en un entorno de sus distintos tipos de libertad, desarrollo, calidad de vida, oportunidades y un entorno de paz.

Tras considerar estas cuatro características, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 resume la esencia de la seguridad humana para dar una definición con dos facetas complementarias:

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país. (PNUD, 1994, pág. 26)

Sin embargo, a pesar de nombrar varias características esenciales en el informe y proporcionar definiciones, vemos que parecen quedar algunos cabos sueltos que dificultan su comprensión. Quizás porque el Informe de 1994 se trate de uno de los primeros esfuerzos por teorizar esta necesidad de respuesta ante los fenómenos humanitarios globales que anunciaban el cambio de siglo.

Posteriormente, en un esfuerzo de las Naciones Unidas por enfocar el estudio, análisis y desarrollo de políticas que den respuesta a las necesidades actuales, se establece en 1999 la creación del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS por sus siglas en inglés). En su *Human Security Handbook* (2016), este organismo reconoce la importancia del estudio de la seguridad humana ante los retos globales del siglo XXI:

Es un marco analítico multidimensional que puede ayudar al sistema de las Naciones Unidas a evaluar, desarrollar e implementar respuestas integradas a un amplio rango de asuntos que son complejos y que requieren los aportes combinados del sistema de las Naciones Unidas en colaboración con los gobiernos, entidades no gubernamentales y las comunidades. (United Nations Trust Fund for Human Security, 2016, pág. 6) [traducción del autor]

Para la explicación del marco sobre el cual se entiende el concepto de la seguridad humana, la UNTFHS retoma nuevamente la resolución 66/290 de la Asamblea General (2012), para posteriormente desglosarla en una metodología que permita señalar los tipos de *inseguridad* humana y las posibles causas. Igualmente, retoma la importancia de la reducción de riesgos a través de mecanismos de alerta temprana, principalmente en un nivel local, que permita asegurar el éxito de las políticas aplicadas a favor de la seguridad humana.



Ante el carácter del organismo como parte de las acciones de las Naciones Unidas, la UNTFHS hace hincapié en la manera en la que estas metodologías podrán ser ejecutadas por los Estados miembros, sin que ello implique un atentado contra la soberanía de éstos.

La seguridad humana debe ser implementada con total respeto por los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo el total respeto por la soberanía de los Estados, integridad territorial y la no-intervención en los asuntos que son esenciales dentro de las jurisdicciones domésticas de los Estados. La seguridad humana no conlleva obligaciones legales adicionales por parte de los Estados. (United Nations Trust Fund for Human Security, 2016, págs. 6-7) [traducción del autor]

Si bien UNTFHS puede presentar metodologías para generar estrategias generales de seguridad humana, se entiende que el enfoque de las políticas específicas deberá ser determinado por las condiciones del lugar donde se deberán aplicar. Es por ello que este Fondo actúa como agente externo respetando siempre el principio de soberanía de las naciones.

Pasando a otro organismo de relevancia internacional en este ámbito, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), surgido en 1980 a partir de un convenio entablado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica, ha tomado la seguridad humana y su aplicación para América Latina y el Caribe como un tema de relevancia para sus estudios a menudo colaborando con el PNUD. Para este instituto, el concepto de la seguridad nacional comprende tres tipos de libertades sobre amenazas concretas:

- **Libertad del miedo**, implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que pueden surgir de Estados externos, de la acción del Estado contra sus ciudadanos y ciudadanas, de las acciones de unos grupos contra otros, y de las acciones de personas contra otras personas.
- **Libertad de la necesidad o de la miseria**, se refiere a la protección de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, su sustento y los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con su vida.

• **Libertad para vivir con dignidad**, se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión. En este contexto, la seguridad humana va más allá de la ausencia de violencia y reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos, que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), sus medios de vida (desempleo, inseguridad alimentaria, amenazas a la salud, etc.) o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación). (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (s.f.))

Llama la atención en esta definición que da el IIDH el uso de la noción de la libertad no como un ideal en sí mismo sino en relación a una amenaza concreta de seguridad humana, es decir, en el sentido de “liberar” a las personas de la posibilidad de ser víctima de dichas amenazas. Cabe destacar que en la versión en inglés de la página web de la IIDH, la “Libertad para vivir con dignidad” es mencionada como *Freedom from indignity*, cuya traducción al español sería “Libertad de la indignidad” siendo precisa en lo literal pero ambigua al momento de vincularla a la idea de la seguridad humana; sin embargo, las palabras utilizadas en la versión en inglés reafirman que se está señalando la amenaza en lugar del objetivo positivo a construir como podría interpretarse en la traducción al español.

Las instituciones indicadas en este apartado han colaborado en la construcción del concepto de seguridad humana, incluso llegando a publicar informes y libros sobre la materia de forma conjunta en los que, a pesar de las distintas formas de abordar la seguridad humana que tiene cada institución con sus matices propios, se observan puntos en común en el enfoque hacia la persona y la salvaguarda de su bienestar.

Además de las organizaciones de carácter transnacional, en el ámbito académico también podemos encontrar centros de investigación que abordan el estudio del fenómeno de la seguridad humana desde sus distintas vertientes sociales, económicas, étnicas, entre otras.

Un ejemplo de esto es la Universidad de Oxford a través de su Centro de Investigación sobre la Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE, por sus siglas en inglés), quien en su texto *A Conceptual Framework for Human Security*, a través de la académica Sabina Alkire, considera el aspecto humano de la protección y salvaguarda de la persona como la esencia de

la seguridad humana. En dicho documento, se considera una definición general aunque con algunas variantes complementarias sobre el concepto de la seguridad humana:

El objetivo de la seguridad humana es salvaguardar el núcleo vital de todas las vidas humanas de las amenazas críticas dominantes, de forma que sea consistente con la plenitud humana a largo plazo.

[...]

Otras formas de expresar esta definición incluyen:

[...]

3. El objetivo de la seguridad humana es garantizar un conjunto de derechos vitales y libertades para todas las personas, sin comprometer excesivamente su habilidad de seguir otras metas.
4. El objetivo de la seguridad humana es crear condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales en las que las personas vivan sabiendo que sus derechos vitales y libertades están seguras.
5. El objetivo de la seguridad humana es evitar que las amenazas críticas dominantes invadan el núcleo vital de las vidas humanas. (Alkire, 2003, pág. 2) [traducción del autor]

Tal como comentábamos al principio de este apartado con respecto a la resolución 69/290 de la Asamblea General de la ONU, nuevamente encontramos en este grupo de definiciones de la Universidad de Oxford un concepto que podríamos tratar de inefable para los alcances metodológicos de las ciencias sociales: la *plenitud humana*. Incluso, más adelante en el texto, Alkire (2003) reconoce que uno de los reclamos comunes sobre la seguridad humana es su vaguedad, su amplitud y su arbitrariedad, además de que los elementos relevantes para la seguridad humana dependerán de la institución que la esté implementando. Sin embargo, las definiciones complementarias del CRISE permiten especificar en la manera en la que esta plenitud humana puede ser alcanzada: garantizar derechos vitales y libertades, crear condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales<sup>1</sup>, así como evitar amenazas críticas que perjudiquen a la población.

Por ejemplo, el otro término indicado del *núcleo vital* es posteriormente definido de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> Nótese en este punto la estrecha relación entre la noción de Alkire y el CRISE sobre la seguridad humana con respecto a lo observado en el primer capítulo de esta investigación como elementos de la seguridad interior.

El término “núcleo vital” no se supone que sea preciso; sugiere un conjunto de funciones mínimas, o básicas, o fundamentales relacionadas a la supervivencia, sustento y dignidad. [...] implica que las instituciones que se comprometen a proteger la seguridad humana no serán capaces de proteger cada aspecto del bienestar humano, pero al menos podrán proteger este núcleo. (Alkire, 2003, pág. 24) [traducción del autor]

Dejar a propósito esta imprecisión abierta en la idea del núcleo vital podría permitirnos acercarnos al fenómeno de la seguridad humana de una forma paradójica: al no ser tan precisos en limitar el concepto, ganamos cercanía con la realidad pues no cerramos la seguridad humana a una lista definida de elementos que deban cumplirse punto a punto, sino que acepta a la seguridad humana como un fenómeno vivo y cambiante.

## **2.2 Según organismos del gobierno de México**

Tras haber revisado la vigencia del concepto de la seguridad humana en el orden internacional, es menester para propósitos de esta investigación hacer una revisión interna para encontrar de qué manera los diversos organismos de gobierno en México conciben a la seguridad humana en la actualidad, así como las semejanzas o discrepancias que podamos encontrar en el camino.

En términos generales dentro del marco legal de las secretarías de Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2021) en su última reforma publicada al día de hoy, no menciona en ningún momento el concepto de la seguridad humana. Sin embargo, el concepto de seguridad nacional sí aparece como una de las funciones asociadas a las secretarías de Marina y Seguridad y Protección Ciudadana.

Aunque participan en las labores de seguridad nacional, en la Ley Orgánica expresamente no se le atribuyen funciones de seguridad nacional, seguridad interior o seguridad humana a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Gobernación. En las atribuciones de Secretaría de la Defensa Nacional, además de las evidentes funciones de orden militar, se le

atribuye la labor de colaborar con instituciones ambientales para que los integrantes del servicio militar ejecuten labores de protección al medio ambiente. Por su parte, a la Secretaría de Gobernación se le atribuyen diversas funciones que son vitales para asegurar la seguridad nacional y concretamente la seguridad interior de la nación, como la conducción de la política interior, fortalecimiento de las instituciones democráticas, formación cívica, promoción de la participación ciudadana, facilitar consensos políticos y sociales, fomento de la unidad nacional y cohesión social, entre otras.

Como uno de los organismos clave para el manejo de la seguridad nacional, comenzaremos con la revisión del concepto de la seguridad humana en la Secretaría de Gobernación. En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2019) expedido durante el gobierno del presidente López Obrador, cabe destacar que no hay mención alguna al concepto de la seguridad humana, aunque sí existe mención a la seguridad nacional. En el artículo 12 del reglamento, dentro de las atribuciones de la Unidad de Gobierno se considera como una de sus atribuciones “Participar en las acciones en materia de seguridad nacional, tendientes a lograr el mantenimiento del orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, en coordinación, en su caso, con instituciones nacionales e internacionales”.

Si bien aún se maneja el término de seguridad nacional en dicho reglamento interno, se pueden observar características del nuevo enfoque de la seguridad nacional que conduce a la seguridad humana, tanto en el aspecto del fortalecimiento de las instituciones democráticas como la plausible participación de instituciones nacionales e internacionales, cooperando coordinadamente para lograr los objetivos. No obstante, al menos en este reglamento, las funciones relativas a la seguridad nacional pierden relevancia ante otros tipos de seguridad indicados con mayor frecuencia y mayor detalle, como son la seguridad pública, la seguridad de la información y seguridad informática. Las únicas menciones a la seguridad nacional –además de la indicada anteriormente– están vinculadas a temas migratorios.

Con esto, vemos que como organismo de gobierno, la Secretaría de Gobernación no solamente carece de un concepto de seguridad humana dentro de su marco jurídico, sino que además la visión que se tiene de la seguridad nacional muestra aún rasgos de la doctrina militarista preponderante durante el siglo XX.

Actualmente, durante el mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana ha asumido funciones importantes no sólo de seguridad pública sino también de seguridad nacional. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le atribuye a esta secretaría las siguientes funciones en materia de seguridad nacional:

Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

XIV. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional;

[...]

XVIII. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;

XIX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional;

XX. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados y la Ciudad de México, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXI. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del Presidente de la República;

(Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

A pesar de que se le otorgan funciones relevantes de seguridad nacional, no hay indicios aún de la especificación de sus funciones en materia de seguridad humana. En el inciso XX de la cita anterior, se observa cómo para las políticas de protección civil a ejecutar con fines de seguridad nacional se toma en cuenta la participación de los distintos órdenes de gobierno pero siempre desde la Administración Pública Federal, tomando a los organismos de los sectores privado y social como un apoyo adicional pero no como una base de las políticas.

Igualmente, al no tomar en cuenta la participación con organismos internacionales como colaboradores, observadores o evaluadores, limita el alcance de sus políticas al grado de que no podemos considerar aún la presencia de una doctrina de la seguridad humana.

Si profundizamos en la revisión de la normativa de esta secretaría, en su Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020) nuevamente no hay indicios del concepto de la seguridad humana. Si bien se indican las funciones de seguridad nacional de esta secretaría en general y también de forma más específica en las distintas áreas de su organigrama, éstas se muestran más en relación con la seguridad pública y las labores de inteligencia.

La recién formada Guardia Nacional también durante el mandato de López Obrador surge a manera de policía nacional, determinada como una institución de seguridad pública de operación en todo el territorio nacional. En la Ley de la Guardia Nacional (2019) se especifican sus funciones dentro del ámbito de la seguridad pública y la salvaguarda de la integridad de la población. No obstante, en ningún momento se indica su participación en un programa de seguridad nacional, de seguridad interior o de seguridad humana.

De igual manera, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), órgano desconcentrado que opera como una institución de inteligencia y que sustituye al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), ahora ha quedado como una dependencia de esta la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, mientras que anteriormente el CISEN estaba adscrito a la Secretaría de Gobernación.

Dentro del Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020), se especifican la misión del CNI como un instrumento de inteligencia estratégica que permita definir políticas fundamentales sobre amenazas y riesgos a la seguridad nacional. Nuevamente, no hay mención del concepto de la seguridad humana en este manual al desarrollar sobre el CNI, aunque al detallarse sus funciones se observa que algunas de éstas amplían el carácter de la seguridad nacional hacia la protección de las instituciones, el fortalecimiento democrático y el seguimiento a los riesgos y amenazas a la estabilidad y gobernabilidad nacional, todo ello en cooperación interinstitucional. Algunas de las funciones especificadas en dicho manual que podemos destacar por su carácter de apertura hacia una seguridad nacional más integral son las siguientes:

- Coordinar la operación de tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional, con la finalidad de contribuir en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y fortalecimiento del Estado de Derecho.

[...]

- Dirigir la elaboración de estudios y valoraciones objetivas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la preservación de la gobernabilidad, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.
- Coordinar y evaluar el seguimiento a los mecanismos de control, vigilancia y alarma relacionados con riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, con la finalidad de dar cumplimiento a los lineamientos que emita el Consejo de Seguridad Nacional.
- Instruir la preparación de estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios, para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- Dirigir la elaboración de lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos, con la finalidad de contribuir a la identificación de fenómenos que pudieran representar un impacto real sobre la seguridad y desarrollo del país, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.
- Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho, a fin de facilitar la toma de decisiones en la materia.
- Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o alcaldías, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de contribuir en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- Proponer al Consejo de Seguridad Nacional el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales.

[...]



- Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo de Seguridad Nacional, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, con la finalidad de fortalecer las capacidades y objetivos institucionales, así como la cooperación y coordinación entre dichas instancias.

(Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, 2020)

En los puntos no habíamos encontrado señalado en la Ley Orgánica ni en el Manual una postura de apertura a la cooperación internacional, aunque como acabamos de observar, el enfoque del CNI como uno de los principales instrumentos para la seguridad nacional tiene en sus consideraciones la cooperación con organismos internacionales, además de la colaboración con otras instancias a nivel nacional para poder prevenir y, en su caso, contener los riesgos y amenazas que vulneren la seguridad y el desarrollo del país.

Como vimos en el primer capítulo de esta investigación, en su momento el CISEN tuvo un papel clave en el desarrollo del concepto de la seguridad nacional y la seguridad interior. Actualmente, uno de los retos que tendrá que enfrentar el CNI es lograr ampliar su enfoque de seguridad hacia la parte humana, considerando la multidimensionalidad de las amenazas y poder participar en un nivel global en la labor de la construcción de una seguridad humana global, para poder traer el concepto y adaptarlo al escenario mexicano actual y futuro.

Desde que en el año 2002 México renunció a participar en el TIAR, como vimos anteriormente, se argumentó que el enfoque de una seguridad para el país dejaría atrás el modelo obsoleto de las prácticas de la Guerra Fría para pasar a un nuevo orden de seguridad más cercano al aspecto multidimensional, donde la sociedad civil y la participación democrática cobrarían mayor relevancia. A casi dos décadas de este evento, vemos que si bien México ha participado en foros multinacionales para la construcción de la seguridad humana, aún queda mucho por construir por parte de los organismos de gobierno de México. Nombrar el concepto de la seguridad humana y delimitarlo dentro de su marco legal sería un excelente primer paso para lograr establecer políticas adecuadas que permitan responder mejor a las amenazas que enfrenta la nación.

### **CAPÍTULO 3. Consideraciones y retos de la seguridad humana**

No es tan osado pensar que la seguridad humana trae consigo la herencia de la seguridad nacional y la seguridad interior, tanto en la dificultad de generar un concepto universal que funcione en todos los escenarios y momentos, su constante evolución y su necesidad de adaptación, las múltiples dimensiones y elementos que intervienen, el reto de aplicación de políticas muy específicas de acuerdo al contexto, entre otros.

En el escenario internacional podemos encontrar el esfuerzo de organizaciones e institutos que actualmente están en proceso de construir y enriquecer la idea de la seguridad humana. Por ejemplo, en 2006 México y Japón fueron los primeros en presidir conjuntamente el grupo Amigos de la Seguridad Humana (*Friends of Human Security*, o simplemente FHS) de las Naciones Unidas, como un foro en el que participen los Estados Miembro y organizaciones de carácter internacional para cumplir dicho propósito.

La investigadora Sabina Alkire (2003) de la Universidad de Oxford comenta que en caso de existir una base epistemológica para la seguridad humana, esta podría ser el consenso entre las diversas instituciones involucradas en las operaciones de seguridad humana, a manera de consensos que posiblemente se traslapen en los puntos que tengan en común. Sin embargo, añade Alkire, parece ser menos posible la idea de un consenso universal. Es por ello que otra forma de conceptualizar la seguridad humana es a través del señalamiento de las amenazas, en tanto su forma, su importancia y su urgencia. Pero nuevamente nos encontramos con el hecho de que incluso estas amenazas varían constantemente y que no siempre se puede tratar a la misma enfermedad con los mismos remedios. Algunas amenazas han acompañado la evolución de la sociedad desde sus inicios, como la hambruna, mientras que otras tienen su génesis en situaciones específicas de nuestro mundo actual y que hace décadas no existían como tal, como las amenazas a la seguridad cibernética de las personas.

Ante tal escenario en el que el concepto cambia con el tiempo y las amenazas también, ¿cómo puede un Estado mantener la seguridad humana y bloqueando las amenazas sin tener que ceder a la paranoia de estar a la espera del caos y sin tomar en consideración a las

personas como sospechosos antes que ciudadanos? La herencia de la seguridad interior nos deja también una posible respuesta a esta pregunta: a través de la prevención. ¿Pero es suficiente?

Para profundizar en ello, en este capítulo ahondaremos en aquellos retos de la seguridad humana frente a las acciones preventivas en respuesta a ellos, como es la aplicación de las políticas de seguridad humana en el entorno global del nuevo siglo, la interacción de los derechos humanos y su participación en la seguridad humana, y el papel que puede llegar a jugar el humanismo y la nueva configuración de valores del siglo XXI ante la seguridad humana.

### **3.1 Siglo XXI: la seguridad humana en el marco de la seguridad global**

Como se indicaba en el primer capítulo de esta investigación, con la entrada del siglo XXI, el final de la Guerra Fría, los avances tecnológicos y la nueva reconfiguración de las amenazas desde un ámbito interior, el entendimiento de la seguridad se vio en la necesidad de adaptarse a un nuevo esquema global y multidimensional para el cual las fuerzas armadas de un país y la inteligencia y contrainteligencia dejarían de ser las únicas herramientas para mantener la seguridad.

No obstante, el hecho de que la seguridad haya ampliado su enfoque no significa que las amenazas originales a la soberanía nacional hayan dejado de existir. La entrada al siglo XXI no fue un paso a una utopía donde las naciones dejen de tener conflictos entre sí, e incluso se podría decir que algunas de las *viejas* amenazas a la seguridad se han reconfigurado sin que ello implique su desaparición. La colaboración militar y sus esfuerzos coordinados en el orden internacional estableciendo metas en común también han buscado dar respuesta a las nuevas amenazas. Por ejemplo, la coordinación entre agencias militares, civiles y humanitarias como respuesta a crisis humanitarias en la antigua Yugoslavia y el norte de Iraq (Alkire, 2003).

En el nuevo siglo, el depositario de esta seguridad deja de ser la nación como conjunto, para pasar a ser la nación en cada uno de sus componentes, es decir, el individuo. No obstante, tampoco podemos caer en el error de pensar que se necesitan políticas de seguridad humana tan específicas como para atender las necesidades individuales, sino que se debe lograr generar un ambiente adecuado en el que cada uno de los individuos de una sociedad pueda vivir y prosperar libre de amenazas.

Seguridad humana es un concepto que debemos definir a la luz de su significado humano central donde el individuo y la sociedad sean los actores protagónicos. Por ello es fundamental trabajar sobre las bases que ha defendido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la seguridad desde las preocupaciones cotidianas, incluyendo de manera integradora la situación emocional de las personas y su seguridad a largo plazo. (Baena Paz, 2015, pág. 85)

Esta reformulación del objetivo de la seguridad ha tenido sus repercusiones metodológicas, en las que la intervención de distintas instituciones de seguridad pública, salud, economía, derechos humanos y demás coordinan esfuerzos para poder asegurar el éxito de las políticas de seguridad en respuesta a las nuevas amenazas.

En torno a las metodologías para el manejo de las políticas de seguridad humana, en el Manual de Seguridad Humana (2016) la UNTFHS considera la existencia de tres fases y sus logros a alcanzar:

Fase	Logros y tareas
Fase 1: Análisis, mapeo y planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Establecer los procesos de participación e identificar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de la(s) comunidad(es) afectada(s).</li> <li>· Mapear las inseguridades con base en las necesidades, vulnerabilidades y capacidades reales con menor enfoque a lo que es factible y mayor énfasis en lo que es realmente necesario.</li> <li>· Establecer prioridades a través del análisis de las necesidades, vulnerabilidades y capacidades en consulta con la(s) comunidad(es) afectada(s).</li> <li>· Identificar las causas de origen de las inseguridades y sus interconexiones.</li> <li>· Agrupar las inseguridades con base en el mapeo comprensivo, integral y multisectorial, y estar al pendiente de las exterioridades.</li> <li>· Establecer estrategias y respuestas que incorporen medidas de protección y empoderamiento, basados en los cuatro principios de la seguridad humana.</li> <li>· Esquematizar las estrategias y resultados a corto, mediano y largo plazo, aún si no han sido implementados en el programa en particular. Esquematizar las estrategias en diferentes etapas con la comunidad es un fundamento importante para la sustentabilidad y para el manejo de las expectativas.</li> <li>· Establecer una planeación inclusiva con los grupos interesados para asegurar coherencia en las metas y ubicar las responsabilidades y tareas.</li> </ul>

<p>Fase 2: Implementación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Implementación en colaboración con los socios locales, asegurando que las acciones no socaven involuntariamente cualquier otro componente o principio de la seguridad humana, y que se respeten las normas y prácticas locales de la(s) comunidad(es) afectada(s).</li> <li>· Implementación que considere las dinámicas cambiantes de los riesgos y las amenazas y que sea flexible a tales cambios como sea necesario para la protección y empoderamiento de la(s) comunidad(es) afectada(s).</li> <li>· Desarrollo de capacidad de la(s) comunidad(es) afectada(s) y las instituciones locales.</li> <li>· Monitoreo como parte del programa y la base para el aprendizaje y adaptación.</li> </ul>
<p>Fase 3: Evaluación rápida</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Estamos haciendo lo correcto en contraste a si estamos o no haciendo las cosas bien?<sup>2</sup></li> <li>· ¿El programa alivia las inseguridades humanas identificadas a la vez que evita exterioridades negativas?</li> <li>· Deduciendo lecciones aprendidas de los fracasos y éxitos e improvisando el programa.</li> </ul>

(United Nations Trust Fund for Human Security, 2016, págs. 18-19) [traducción del autor]

La promoción de la democratización va mucho más allá de los procesos electorales de las naciones. Implica una participación de los grupos de la sociedad en asuntos comunitarios. La primera fase es un ejemplo de esta búsqueda de participación y coordinación de agentes no solamente gubernamentales sino también con grupos de la sociedad civil y agentes externos que colaboren en la implementación de las políticas, sin olvidar el principio de respeto a la soberanía y definiendo tareas y responsabilidades para cada parte.

<sup>2</sup> Cabe destacar el juego de palabras en el texto original en inglés: «Are we doing the right thing as opposed to whether or not we are doing things right?»

Igualmente, las medidas de protección y empoderamiento de la primera fase responden a la necesidad preventiva de la seguridad humana que permita blindar a los actores de la sociedad civil, de forma que se pueda estar mejor preparado ante cualquier indicio de amenaza; en una analogía simplista, esta fase de empoderamiento podría verse como el fortalecimiento del sistema inmunológico de la sociedad, haciéndola capaz de resistir a cualquier agente que vulnere la salud de la sociedad. Las iniciativas de promoción y salvaguarda de los derechos humanos, o la mejora de las oportunidades laborales, por poner un ejemplo, son una forma en la que se puede emprender el empoderamiento de la sociedad.

Es cierto que una sociedad que logre empoderarse adecuadamente podrá resistir de mejor forma las amenazas que se le presenten. Sin embargo, también puede ser desgastante para una sociedad estar defendiéndose constantemente de las amenazas si éstas se presentan de forma repetida, aún si en cada momento logran superar con éxito la situación. Es por ello que otro elemento importante de la fase 1 implica la identificación de las causas de origen de las inseguridades y sus interconexiones.

Para romper los ciclos de inseguridad donde las mismas comunidades vulnerables están constantemente afectadas por crisis y desastres, es esencial asegurar que los programas y políticas enfrenten las causas de origen de las amenazas y vulnerabilidades. Descubrir y encargarse de las causas de origen de las amenazas y las vulnerabilidades de las personas a tales amenazas, es esencial para garantizar la sustentabilidad de las acciones tomadas y para la construcción de la resiliencia de las personas para que el progreso de hoy no se pierda ante las crisis del mañana. (United Nations Trust Fund for Human Security, 2016, pág. 20) [traducción del autor]

Algo que cualquier implementación de políticas tiene que definir es su temporalidad. En el caso de las políticas de seguridad humana, la implementación a corto, mediano o largo plazo muchas veces se correlaciona con la profundidad de la amenaza en cuestión y por supuesto si es ésta ya ha emergido o se está manejando de manera preventiva. Por exhaustivo que sea el análisis de las amenazas, éstas no dejan de ser un elemento sorpresa, por lo que el espontáneo surgimiento de una o un cambio súbito no previsto en sus características y condiciones pueden obligar a la reformulación de la política en cuestión. Justo a esto se refiere la noción de *estar al pendiente de las exterioridades*.

Todo esto es crucial para la aplicación y el éxito de la fase 2. La UNTFHS hace hincapié en la flexibilidad ante la ya conocida dinámica cambiante de las amenazas y las situaciones que le rodean. Si bien hay exterioridades y situaciones espontáneas que pueden alterar el desarrollo de estas políticas, una de las tareas indicadas en esta segunda fase implica asegurar que las acciones implementadas no socaven otros esfuerzos de seguridad humana o que atenten contra las normas locales. Si en la primera fase se logró definir correctamente las tareas, atribuciones, funciones y responsabilidades de cada uno de los participantes, habrá menor riesgo de encontrar fallos en esta fase de implementación.

De hecho, el Manual de Seguridad Humana (2016) de la UNTFHS reconoce que las interconexiones entre las amenazas a la seguridad humana se vinculan de tal forma que pueden causar un efecto dominó. Por ejemplo, un problema climático puede causar inundaciones, que a su vez incrementa la inseguridad alimentaria con impactos en la salud, la economía, etcétera. Por su misma forma de interconexiones, una inseguridad o una amenaza puede expandirse hacia otras comunidades, regiones y países.

El estudio de la doctrina de la seguridad nacional, el enfoque de la seguridad interior y la irrupción de la seguridad humana podría parecer en algunos casos que el campo de aplicación de las políticas de seguridad se han ido acortando para hacerlas más específicas de acuerdo a las necesidades y desafíos de la población. Sin embargo, con el punto anterior podemos observar que realmente el campo de aplicación se ha amplificado, pues si bien sí hay un enfoque hacia comunidades y eventos en particular, también es cierto que la seguridad humana involucra numerosos elementos en lo local y en lo global. Es decir, en el caso de la seguridad humana pueden participar agentes transnacionales como las Naciones Unidas o la OEA y también agentes locales como organizaciones de la sociedad civil o instituciones de orden municipal, todos ellos sumando esfuerzos para poder afrontar un desafío.



### 3.2 Derechos humanos ante un esquema de seguridad

Vincular la seguridad humana con los derechos humanos es una labor casi obligada. No obstante, por muy vinculados que parezcan ambos conceptos, es cierto que la historia de la construcción de los derechos humanos es más profunda y extensa en la historia sociopolítica de cualquier nación, así como de la intervención de organismos internacionales. Siendo entonces la seguridad humana una idea de creación más reciente, pareciera que ésta es la que debe buscar crear un espacio de conexión con los derechos humanos.

Si bien la búsqueda de dotar al ser humano de derechos intrínsecos ha sido una idea constante en la filosofía política de diversos pensadores, estadistas y revolucionarios de todas partes del mundo, la labor de compendio y definición de los derechos humanos por parte de la ONU ha sido crucial para la concepción actual sobre este concepto y su universalización.

Para plantear un marco conceptual, nos remontaremos a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) creada por la ONU, en la que de forma resumida se establece lo siguiente en sus primeros artículos:

*Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.*

*Artículo 2: Toda persona sin distinción tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.*

*Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad.*

*Artículo 4: Nadie estará sometido a la esclavitud.*

*Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.*

*Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.*

*Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.*

Los siguientes artículos de la Declaración refieren a garantizar las libertades en ámbito jurídico, político, económico, civil y educativo. Si bien todos estos elementos pueden ser referenciados en las políticas de seguridad humana, el hecho de que tanto la Declaración como la generalidad de los conceptos de seguridad humana (revisados anteriormente en la

presente investigación) prioricen la vida, la libertad y la seguridad física y jurídica es uno de los indicios de la estrecha relación entre ambos.

En esta relación entre seguridad humana y derechos humanos hay espacio para un tercer elemento que permita estabilizar la fórmula desde lo político y establecer un trinomio cooperativo: estamos hablando de la democracia. La Carta Democrática Interamericana de la OEA hace referencia en su artículo 3° al respeto de los derechos humanos como un elemento esencial de la democracia representativa.

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (Organización de los Estados Americanos, 2001)

De forma muy simple, las acciones de seguridad humana buscan asegurar que nada ni nadie vulnere tales derechos humanos y libertades fundamentales, preferentemente de forma preventiva para que la población no sufra la carencia en ningún momento de la satisfacción de sus necesidades elementales. En caso de que la amenaza ya haya vulnerado estos derechos y libertades, las acciones de seguridad humana enfocarán su respuesta a alejar las amenazas y recuperar el daño.

Por ello, para que la acción preventiva sea efectiva es importante lograr empoderar a la población a manera de blindaje de sus derechos humanos, tal como se indicaba anteriormente con la metodología de políticas de seguridad humana. Este empoderamiento se logra a través de la creación de las condiciones adecuadas para que los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan prosperar, teniendo instituciones sólidas que las garanticen y que, en caso de ser vulneradas, tengan los mecanismos adecuados y eficaces para su recuperación.

A manera de fortalecimiento democrático de las instituciones, podemos encontrar el concepto de la *capacidad instalada*, definida como:

[...] la suma de dos componentes. Por un lado, la fortaleza, solidez y eficiencia de sus estructuras e instituciones. Por el otro, la actitud y participación de los ciudadanos en cada uno de los ámbitos de la agenda nacional para alcanzar las metas deseadas. Cuando hablamos de capacidad instalada nos referimos entonces a la combinación del andamiaje institucional y de la acción participativa o no, del ciudadano. (Alvarado & Serrano, Seguridad nacional y seguridad interior, 2010, pág. 192)

Más allá de una valoración somera en cuanto a su aspecto moral, la capacidad instalada podría ser un factor que cambiara la historia de la nación, y lo podemos aseverar de esta forma porque ya ha sucedido; el desarrollo de la capacidad instalada, gracias a la actuación de la ciudadanía, fue lo que logró fortalecer las instituciones y su capacidad de regeneración en los países devastados de la posguerra Alemania y Japón, con un desarrollo tan potente que solamente medio siglo después de haber sido destrozados moralmente, infraestructuralmente y económicamente, estos dos países han logrado reposicionarse como dos de las naciones con mayor influencia global.

El problema existente actualmente en México responde a un ciclo de desconfianza de la ciudadanía con respecto a sus instituciones, lo que genera una debilidad institucional y un nivel bajo de compromiso por ambas partes, es decir, una capacidad instalada débil.

Hay quienes consideran que la desconfianza del mexicano está plenamente justificada por las numerosas ocasiones en las que ha sido engañado por el gobierno, su presidente municipal, por el burócrata de ventanilla, por el policía o por su vecino. En todos los casos, esta argumentación lleva a que el responsable está siempre en otro lado y no en el propio ciudadano. (Alvarado & Serrano, Seguridad nacional y seguridad interior, 2010, pág. 197)

En la doctrina de seguridad nacional con enfoque militarista, las formas de mantener la seguridad por parte de las fuerzas estatales, militares y transnacionales no han estado exentas de acusaciones de abusos a los derechos humanos. Uno de los puntos esenciales del paso de la seguridad nacional a la seguridad humana consiste en priorizar la salvaguarda y respeto de los derechos humanos de la población, incluso contando con agentes observadores internacionales y locales que se aseguren de esto. Es decir, no es que la doctrina de seguridad nacional simplemente pasara por alto los derechos humanos, ni tampoco que la seguridad

humana está exenta de traspasar los límites jurídicos, pero es cierto que se ha enfatizado la preponderancia del respeto y resguardo de los derechos humanos en esta materia.

El enfoque de los derechos humanos en el marco de la seguridad humana permite dar a la ciudadanía las herramientas necesarias para su desarrollo pleno. Parte de ese desarrollo implica su participación política en los asuntos de su comunidad. Una población que no tenga que preocuparse por las amenazas a sus derechos humanos fundamentales podrá enfocar sus esfuerzos al mejor cumplimiento de sus funciones, fortaleciendo las instituciones y fortaleciendo la capacidad instalada. Por el contrario, una población cuyas instituciones sean débiles y carezcan de la fuerza para garantizar los derechos humanos fundamentales, enfocará sus esfuerzos a la supervivencia y no al desarrollo, pues carecerá de las oportunidades necesarias para prosperar. Las carencias que amenazan el éxito de la seguridad humana no son solamente materiales como el caso de la alimentación o la vivienda, sino que también pueden ser carencias de derechos humanos como los mencionados anteriormente. Por lo tanto, el binomio entre la seguridad humana y los derechos humanos muestra una estrecha relación.

En conclusión, un Estado que logre asegurar los derechos humanos de su población estará contribuyendo a la creación y mantenimiento de la seguridad humana; un Estado que implemente exitosamente las políticas de seguridad humana hacia su población, estará salvaguardando los derechos humanos de su población. En un entorno democrático, es imposible entender a la seguridad humana sin tener en cuenta los derechos humanos como uno de sus elementos esenciales.

### **3.3 El papel del humanismo en el siglo XXI**

Los límites de la educación cívica pueden causar que la seguridad nacional, la seguridad interior, la seguridad humana y la seguridad pública sean un tema con límites confusos entre la sociedad. En el binomio entre los derechos humanos y la democracia, el conocimiento de las leyes que amparan a la ciudadanía también participa en el éxito de su aplicación, así como de las políticas públicas que trabajan en torno a éstas.

Sin embargo, esta indefinición de los límites puede también estar motivada por el hecho de que el enfoque de seguridad en Latinoamérica en las últimas décadas ha depositado una parte importante de sus esfuerzos hacia la resolución de problemas sociales internos.

Tovía Mazón afirma, “[...] en la mayoría de los países latinoamericanos, las denominadas amenazas emergentes se traducen mayormente en problemas de orden interno, más relacionadas con la seguridad que con la defensa.” (Tovía Mazón, 2013, pág. 21)

En teoría de seguridad nacional, se consideraría que al presentarse estas circunstancias, los gobiernos latinoamericanos que enfocan el esfuerzo de la seguridad nacional hacia la defensa del régimen son gobiernos débiles (Guerrero Gutiérrez, 2010) pues el enfocar los recursos nacionales hacia la resolución de conflictos al interior privaría a la nación entera de emplear aquellos recursos para el crecimiento y el desarrollo, es decir, en lugar de continuar los siguientes tramos en el camino del desarrollo nacional, se esfuerzan en reconstruir los tramos por los que ya han avanzado, como fundamentos estructurales destruidos por la degradación al interior del Estado.

En el caso mexicano, si a este enfoque de esfuerzos hacia la contención de las problemáticas internas generales de inseguridad y violencia se suma la falta de definición conceptual y operativa ente la seguridad nacional, la seguridad interior, la seguridad humana y la seguridad pública, genera no sólo la desconfianza de la sociedad y el sentimiento de una política de Estado represiva, sino también el traslape y error en las funciones de la dependencias de seguridad pública por un lado y de inteligencia por el otro, lo cual puede llevar a los organismos responsables a dar una impresión negativa hacia la ciudadanía, de forma que el concepto de *seguridad*, independientemente del enfoque de ésta, sea vinculado con un aspecto negativo o represivo. El ensayista Carlos Montemayor ya lo explicaba de este modo:

[La seguridad nacional] No debe ser un apoyo para el endurecimiento público, es un recurso más para conocer lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Creer que detrás del EZLN permanece un grupo manipulador que explica a satisfacción lo que ocurre en Chiapas es un error de seguridad nacional. Creer que hay que masacrar en Aguas Blancas a diecisiete campesinos para frenar la aparición del EPR o frenar una creciente ola de

descontento social es un error de seguridad nacional. Creer que detrás de todo movimiento campesino o urbano, que detrás de todo descontento social, hay un grupo que manipula y que explica a satisfacción el descontento social sin suponer que hay errores graves en la conducción política o económica del país es un error de seguridad nacional. (Alvarado & Serrano, Seguridad nacional y seguridad interior, 2010, págs. 57-58)

Para que la seguridad humana tenga el alcance que se busca, es fundamental que exista, antes que nada, una comprensión entre instancias gubernamentales y sociedad, puesto que no se puede ir hacia el mismo destino si se toman caminos totalmente contrarios; sociedad y gobierno muchas veces son explicados de esta manera por motivos metodológicos, pero si pensamos en el nivel mínimo de las instituciones, veríamos que éstas están compuestas por una parte de la sociedad con un empleo de administración pública; los funcionarios de gobierno en su papel de individuos también buscan asegurar las mejores condiciones de vida para sí mismos y sus familias, también quieren vivir libres de amenazas, también se preocupan por un futuro incierto.

Sociedad y gobierno, se incluyen e influyen de manera recíproca. De allí que si una renovada acepción de seguridad interior se busca incluir en nuestro esquema de análisis, este debe considerar como punto de partida la creación de condiciones que fomenten la confianza, la cooperación y reconocimiento para dirigir la voluntad nacional hacia una misma, incluyente y amplia dirección. (Oliva Posada, 2013, pág. 60)

Por supuesto, pecaríamos de ingenuos si consideramos que los funcionarios públicos actúan de forma individual sin tomar en consideración la existencia de estructuras institucionales. Más allá del marco de sus atribuciones laborales, existen relaciones jerárquicas, grupos de poder, variantes, negociaciones y un profundo trasfondo de la burocracia estatal. No obstante, también es cierto que el gobierno enfoca sus acciones dependiendo de los intereses y necesidades de un momento determinado, y es ahí donde puede entrar el humanismo como fortalecimiento a la seguridad humana.

En el marco de los cambios de la concepción de la seguridad nacional hacia la seguridad humana durante el comienzo del siglo XXI, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del gobierno del ex Presidente Vicente Fox se reconoce la importancia de esta vinculación

Estado-ciudadanía a manera de una *nueva cultura de gobierno* y se plantea como uno de los objetivos a seguir para el gobierno.

Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 38)

Para poder entender la importancia de los recursos culturales en los asuntos de seguridad humana, es importante considerar que las personas operan como un receptáculo y emisor de elementos culturales, por lo que son influidos a la vez que influyen en el panorama cultural de su espacio. “Si aceptamos que los seres humanos son portadores de cultura, es válido pensar que también son, tanto receptores como productores de elementos culturales.” (Bustamante, 1989, pág. 22)

En materia de seguridad, la promoción de los elementos humanos y culturales han estado vinculados a los valores democráticos; por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para el gobierno del ex Presidente Vicente Fox, se propone “[...] desarrollar una nueva cultura que permita, desde la familia, conformar una plena equidad con actitudes más democráticas y de respeto a los derechos de las personas.” (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 26)

Una segunda forma de comprender a la cultura como componente de lo humano desde las estrategias de seguridad ha sido como un elemento relativo a la identidad étnica, como se presenta igualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

[...] la cultura nacional sólo puede entenderse como una realidad múltiple. Hay que añadir que la nación no es solamente multicultural sino multiétnica: no existe una sola identidad mexicana (que antes se definía como mestiza) sino muchas, tantas como identidades étnicas existen en nuestro país. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, pág. 28)

Podríamos identificar también una tercera forma de entender la cultura, como una práctica humana de relaciones con el entorno, tanto las que el hombre como ser cultural expresa, como las que recibe como parte de una retroalimentación. Entiéndase en el siguiente ejemplo:

La seguridad interior de México, además de la parte fundamental que compete a las fuerzas armadas, también se refiere a la relevancia no menos determinante como de la cultura, el civismo, la convivencia con el medio ambiente y así, todas aquellas alusiones que corresponden de manera directa al fortalecimiento de prácticas colectivas. Cada formación social tiene una relación directa con su entorno y particular historia. La personalidad de una nación estriba en la consistencia de sus hábitos productivos y culturales. (Oliva Posada, 2013, pág. 59)

Este es solamente un ejemplo que muestra que la visión de la doctrina de la seguridad nacional militar de la segunda mitad del siglo XX en México ha sido ahora complementada con los valores y compromisos del siglo XXI para la mejora de las políticas y la relación entre ciudadanía y gobierno. El aporte proporcionado por organismos internacionales como las Naciones Unidas con sus dependencias implicadas en asuntos de desarrollo humano, democratización de las instituciones y derechos humanos, han permitido dicha complementariedad de forma que la idea de la seguridad humana pueda materializarse en políticas que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana. (PNUD, 1994, pág. 25)

El humanismo y su vínculo a los derechos humanos fundamentales plantean el objetivo esencial de la seguridad humana: dignidad y plenitud. Las acciones por parte del Estado por blindar a la población frente a amenazas externas e internas, a la vez que permite generar un ambiente de prosperidad son clave para lograr fortalecer a los Estados desde su componente más singular: la persona humana.



## **CAPÍTULO 4. Conclusiones**

Después de esta investigación de la evolución de la seguridad humana a través de la seguridad nacional e interior, sus amenazas constantes y su reto de adaptarse a las situaciones del entorno tanto global tanto particular de las comunidades, observamos que es un tema que requiere una constante actualización y revisión. Los foros internacionales e investigaciones en la materia han tomado un papel fundamental para el desarrollo de la seguridad humana y las recomendaciones y evaluaciones de su aplicación por parte de los Estados.

Conforme la sociedad se complejiza, las amenazas a la seguridad también lo hacen. Sin embargo, no por ello se debe considerar el escenario global como catastrófico, pues a la par que evoluciones y se diversifican las amenazas, también evolucionan las oportunidades de respuesta a éstas como parte de los esfuerzos coordinados de los actores de la seguridad humana, favorecidos por los cambios políticos, la tecnología y los avances científicos (Alkire, 2003).

Sin embargo, desde mucho antes de la conceptualización de la seguridad humana, los Estados a través de sus instituciones y jurisprudencias tenían ya los mismos objetivos establecidos, a veces de forma más tácita: supervivencia, prevaecimiento, desarrollo, prosperidad. A pesar de la contemporaneidad del término, los objetivos de la seguridad humana como necesidades inherentes a las personas han estado ahí desde un principio. La innovación del término radica en el andamiaje y coordinación institucional multidimensional que permita el éxito en las fases de aplicación de la seguridad humana.

En el caso de México, la concepción y evolución del concepto de la seguridad humana no ha estado aislada de la evolución de sus amenazas a nivel local y nacional. Tanto de forma interna como un su participación en foros internacionales, vemos que México está integrado en el debate vivo en temas de seguridad humana que le permite convertirse en actor no solamente de las políticas aplicadas dentro de su territorio, sino que además contribuye al desarrollo de la seguridad humana en un entorno de la seguridad global. Ya que en un mundo globalizado, las amenazas no tienen raíces internas únicamente, el desarrollo interno del país requiere también su contribución a las causas globales.

No obstante, tras revisar la normativa de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Centro Nacional de Inteligencia y la Guardia Nacional, observamos que el concepto de la seguridad humana no tiene presencia ni forma como concepto. Sí podemos encontrar señalamientos explícitos a la seguridad nacional como un plan integral de salvaguarda de la nación de sus amenazas internas; incluso podemos observar ya indicios de seguridad interior al considerar que para lograr este escenario libre de amenazas es necesaria la coordinación multidimensional con otros aspectos, como la formación ciudadana democrática, los recursos naturales, la economía, entre otros.

La actual declaración de invalidez de la Ley de Seguridad Interior en 2017 sin una redefinición de esta ley por el gobierno actual pareciera ser una muestra del freno existente en la evolución conceptual de la seguridad en México, de manera que a la seguridad humana aún le queda un camino por recorrer para consolidarse en esta nación. ¿Será que en los próximos años se logre desbloquear este freno a la evolución de la seguridad en México?

Dada la gravedad de las amenazas actuales que dañan la gobernabilidad y el tejido social, así como y el imprevisible desenvolvimiento a futuro de las mismas, ¿en verdad el empoderamiento democrático de la sociedad mexicana que promueve la seguridad humana será suficiente para dar respuesta a las amenazas? ¿O el gobierno optará por poner en práctica la doctrina militarista para imponer y asegurar la seguridad en territorio nacional?

La consideración y el entendimiento de la seguridad humana dentro de los retos presentes de México para la construcción de un futuro con sobre el eje del desarrollo, permitirá el fortalecimiento de la base democrática institucional y social. El entorno internacional en la búsqueda de la construcción de la idea de la seguridad humana también favorece que México pueda conseguir ese reto, pues así como las amenazas se interconectan de forma global, también el desarrollo integral de las naciones beneficia el desarrollo regional y global. Esa es la apuesta global de la seguridad humana, la construcción de un desarrollo común.

Por supuesto, la seguridad humana es un tema donde aún hay mucho que construir en lo teórico y más que refinar en la práctica y la evaluación de resultados de ésta. Profundizar en el estudio y desarrollo de estos temas puede abrir nuevos horizontes que permitan la adecuación de la seguridad humana a las necesidades reales de México: ante necesidades reales, nada mejor que el conocimiento de la realidad.

# Referencias

- Alkire, S. (2003). *A Conceptual Framework for Human Security*. Oxford: CRISE - University of Oxford.
- Alvarado, A., & Serrano, M. (2010). *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México.
- Baena Paz, G. (2015). Conceptualizar la seguridad humana. En C. Domínguez Virgen, Durand Alcántara, C., C. Silva Forné, C. Castillo Lara, C. Velázquez Galindo, D. Chacón Hernández, . . . U. Oswald Spring, *Seguridad humana*. CDHDF.
- Balcázar Villarreal, M. (2009). La inteligencia civil en México. En R. Swenson, & S. Lemozy, *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: National Defense Intelligence College Press.
- Bárcena Coqui, M. (2004). La reconceptualización de la seguridad. En Senado de la República, *Memoria del seminario informativo. Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe*. México.
- Bidegain de Uran, A. (1983). *Nacionalismo, Militarismo y Dominación en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bustamante, J. A. (enero-junio de 1989). Frontera México-Estados Unidos. Reflexiones para un marco teórico. *Frontera Norte*, 1(1).
- CISEN. (2009). *CISEN. 20 años de historia. Testimonios*. México: SHCP, TIEV.
- Curzio, L. (1998). La seguridad nacional en México: balances y perspectivas. *Revista de Administración Pública*. México: INAP.
- Del Villar, F. (1991). *La información del Estado Mexicano (ámbito interno)*. México: CISEN.

- Gómez Fernández, E. (2013). Las políticas de desarrollo sustentable interregional en México. En Á. Sarmiento, J. Tovía, M. Vignettes, J. Oliva, E. Vizarratea, Ó. Cruz, . . . J. Nogueira, *La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y propuestas*. México: CESNAV-SEDENA.
- Gómez Robledo, A. (jul-sept de 1960). El Tratado de Río. *Foro Internacional*, 1(1).
- Guerrero Gutiérrez, E. (2010). *Transparencia y seguridad nacional*. México: IFAI.
- López Rubí, D., Uscanga, C., & Solano Silva, M. A. (2009). *El dilema de la seguridad humana desde la perspectiva de las regiones del mundo*. México: UNAM-FCPyS.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. (04 de 12 de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Mendoza, A. (enero-febrero de 2004). Seguridad Nacional en México: Las herencias de la administración Fox. *El Cotidiano*, 19(123), 90-99.
- Molina Enriquez, A. (2016). *Los grandes problemas nacionales*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Oliva Posada, J. (2013). La seguridad interior en la Política de Defensa Nacional del Estado Mexicano. En Á. Sarmiento, J. Tovía, M. Vignettes, J. Oliva, E. Vizarratea, Ó. Cruz, . . . J. Nogueira, *La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y propuestas*. México: CESNAV-SEDENA.
- Ridge, T. (abril-junio de 2004). Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos. *Foreign Affairs*, 4(2).
- Salazar, A. M. (2002). *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*. México: Aguilar.
- Sandoval, J. M. (1985). La política de la seguridad nacional y las fronteras de México. *Revista Nueva Antropología*, 7(026), 82.

- Sarmiento, Á., Tovia, J., Vignettes, M., Oliva, J., Vizarratea, E., Cruz, Ó., . . .  
Nogueira, J. (2013). *La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y propuestas*. México: CESNAV-SEDENA.
- Sepúlveda Amor, B. (1984). En juego la seguridad nacional. *Acierto*, 1(40).
- Soberano Congreso Constituyente Mexicano. (1824). *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.
- Tovia Mazón, J. F. (2013). Diferentes aproximaciones teóricas a la Defensa y la Seguridad Nacional. En Á. Sarmiento, J. Tovia, M. Vignettes, J. Oliva, E. Vizarratea, Ó. Cruz, . . . J. Nogueira, *La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y propuestas*. México: CESNAV-SEDENA.
- United Nations Trust Fund for Human Security. (2016). *Human Security Handbook*. Nueva York: ONU.
- Vega Bautista, J. (s.f.). Venustiano Carranza y la Inteligencia. *Nuestra Revista*, 102.
- Velásquez Rivera, É. d. (enero-abril de 2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia*, año 9(número 27), 13-14.
- Vignettes, M. (2013). Nuevas tendencias en evaluación de riesgos. En Á. Sarmiento, J. Tovia, M. Vignettes, J. Oliva, E. Vizarratea, Ó. Cruz, . . . J. Nogueira, *La Seguridad Nacional Integral de México*. México: CESNAV-SEDENA.

# Documentos

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. ONU.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). Resolución 66/290.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020, 08 de mayo). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. (2009). Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.

Ley de la Guardia Nacional. (27 de 05 de 2019). Diario Oficial de la Federación. México.

Ley de Seguridad Nacional. (31 de 01 de 2005). Diario Oficial de la Federación. México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (11 de 01 de 2021). Diario Oficial de la Federación. México.

Organización de los Estados Americanos. (2001). Carta Democrática Interamericana. Lima.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. (17 de 04 de 1980). Diario Oficial de la Federación. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (30 de 05 de 2001). Diario Oficial de la Federación. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (31 de 05 de 2007). Diario Oficial de la Federación. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (20 de 05 de 2013). Diario Oficial de la Federación. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (12 de 07 de 2019). Diario Oficial de la Federación. México.

PNUD. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México: FCE.

Presidencia de la República. (31 de 05 de 2019). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México.

## **Cibergrafía**

Escalante Gonzalbo, F. (Octubre de 2012). Crimen organizado: La dimensión imaginaria. Obtenido de Nexos: <https://www.nexos.com.mx/?p=15008>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. ((s.f.)). Seguridad humana en América Latina - ¿Qué es seguridad humana? Obtenido de [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad)

Organización de los Estados Americanos. (7 de Septiembre de 2001). México anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Recuperado el 26 de octubre de 2014, de OAS Press Releases: <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/año99/añ2001/sept01/090701-189.htm>

Pons, J. O., & Pons Belmonte, N. F. (noviembre de 2009). Acta de Chapultepec: Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Recuperado el 27 de julio de 2014, de Constitución Web:

<http://constitucionweb.blogspot.mx/2009/11/acta-de-chapultepec-firmada-por.html>